



# Asamblea General Consejo Económico y Social

Distr. general  
14 de mayo de 2001  
Español  
Original: inglés

**Asamblea General**  
**Quincuagésimo sexto período de sesiones**  
Tema 112 a) de la lista preliminar\*  
**Actividades operacionales para el desarrollo: revisión trienal de la política relativa a las actividades operacionales para el desarrollo en el sistema de las Naciones Unidas**

**Consejo Económico y Social**  
**Período de sesiones sustantivo de 2001**  
Ginebra, 2 a 27 de julio de 2001  
Tema 3 a) del programa provisional\*\*  
**Actividades operacionales de las Naciones Unidas para la cooperación internacional para el desarrollo: aplicación de las recomendaciones de política de la Asamblea General y del Consejo**

## Actividades operacionales de las Naciones Unidas para la cooperación internacional para el desarrollo

### Progresos realizados en la aplicación de los marcos de financiación multianual y la evaluación del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo

#### Informe del Secretario General

#### Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Progresos realizados en la aplicación de los marcos de financiación multianual	1-68	4
A. Antecedentes . . . . .	1-2	4
B. Decisiones de las juntas ejecutivas de los fondos y programas de las Naciones Unidas sobre los mecanismos de financiación . . . . .	3-26	4
1. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo . . . . .	4-11	4
2. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia . . . . .	12-15	6
3. Fondo de Población de las Naciones Unidas . . . . .	16-20	7
4. Programa Mundial de Alimentos . . . . .	21-26	8

\* A/56/50.

\*\* E/2001/100.

C.	Estado financiero de los fondos y programas de las Naciones Unidas, y evaluación de los efectos de las tendencias de financiación en los fondos y programas de las Naciones Unidas . . . . .	27-52	9
1.	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo . . . . .	28-35	9
2.	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia . . . . .	36-41	11
3.	Fondo de Población de las Naciones Unidas . . . . .	42-46	12
4.	Programa Mundial de Alimentos. . . . .	47-52	13
D.	Conclusiones . . . . .	53-67	14
E.	Recomendaciones . . . . .	68	17
II.	Evaluación del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo. . . . .	69-154	17
A.	Antecedentes . . . . .	69-73	17
B.	Estado de aplicación del MANUD. . . . .	74-77	18
C.	Efectos del MANUD en los países receptores . . . . .	78-101	19
1.	El MANUD y la integración de la asistencia de las Naciones Unidas en las iniciativas nacionales. . . . .	79-80	19
2.	El MANUD y la capacidad nacional para formular y coordinar las políticas de desarrollo . . . . .	81-86	19
3.	Calidad técnica de la ECP y el MANUD . . . . .	87-89	20
4.	ECP/MANUD y seguimiento de las conferencias mundiales . . . . .	90-92	21
5.	Identificación con el proyecto y participación de los países en el MANUD . . . . .	93-94	21
6.	Participación de la sociedad civil . . . . .	95-97	21
7.	La carga de los crecientes costos de transacción . . . . .	98-101	22
D.	Repercusión del MANUD en el sistema de desarrollo de las Naciones Unidas . . . . .	102-131	23
1.	LA ECP y el MANUD y la cohesión interna del sistema de las Naciones Unidas. . . . .	104-106	23
2.	Participación de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas . . . . .	107-108	23
3.	Coherencia programática en el sistema de las Naciones Unidas. . . . .	109	24
4.	El MANUD y los programas por países de los distintos organismos. . . . .	110-111	24
5.	El MANUD y los procedimientos de programación por países . . . . .	112-114	24
6.	El MANUD y el efecto de sustitución. . . . .	115-117	25
7.	El MANUD y la programación conjunta . . . . .	118-122	25
8.	Apoyo a la ECP y el MANUD. . . . .	123-126	26
9.	Apoyo técnico a la ECP y el MANUD . . . . .	127-131	27

E.	Relaciones con otros instrumentos y mecanismos . . . . .	132–154	28
1.	El MANUD, la ECP y el marco integral de desarrollo . . . . .	133–139	28
2.	El MANUD, la ECP y los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza . . . . .	140–147	29
3.	El MANUD, la ECP y los enfoques sectoriales . . . . .	148–154	31

## **I. Progresos realizados en la aplicación de los marcos de financiación multianual**

### **A. Antecedentes**

1. El presente informe se ha preparado en cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo 16 de la resolución 2000/19 del Consejo Económico y Social, en que el Consejo pidió al Secretario General que, en el contexto de la siguiente revisión trienal de la política, informara a la Asamblea General, en su quincuagésimo sexto período de sesiones y por conducto del Consejo Económico y Social, de los progresos realizados en la aplicación de los marcos de financiación multianual, como parte de las iniciativas en marcha para fortalecer la gestión estratégica de los recursos en los fondos y programas e invertir la tendencia al descenso de los recursos básicos.

2. El informe responde a varias resoluciones y decisiones de la Asamblea General, el Consejo Económico y Social y las juntas ejecutivas<sup>1</sup>. En el informe se presenta una sinopsis de la actual situación de los marcos de financiación multianual, las medidas adoptadas por las juntas ejecutivas y una evaluación preliminar de sus efectos en las tendencias de financiación de los fondos y programas de las Naciones Unidas.

### **B. Decisiones de las juntas ejecutivas de los fondos y programas de las Naciones Unidas sobre los mecanismos de financiación**

3. En cumplimiento de la resolución 50/227 de la Asamblea General y la resolución 1997/59 del Consejo Económico y Social, de 24 de julio de 1997, a lo largo de 1998 las juntas ejecutivas de los fondos y programas de las Naciones Unidas celebraron un diálogo y negociaciones sumamente intensos. La atención se centró en la formulación de una estrategia de financiación sostenible para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) con el fin de aumentar su financiación básica sobre una base previsible, continua y segura. Como consecuencia de esas negociaciones las juntas ejecutivas aprobaron las importantes decisiones que figuran a continuación.

### **1. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo**

4. Tres principales decisiones de la Junta Ejecutiva del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) han guiado la adopción de una estrategia de financiación revisada para la organización centrada en la introducción del marco de financiación multianual, en que se integran los objetivos, los recursos, el presupuesto y los resultados de los programas con objeto de aumentar los recursos ordinarios (anteriormente denominados básicos).

5. El marco de la labor del PNUD quedó establecido en la decisión 98/23 de su Junta Ejecutiva, en que se expusieron el propósito y los principios básicos de la estrategia de financiación revisada.

6. Los cimientos sentados en la decisión 98/23 de la Junta Ejecutiva del PNUD quedaron reforzados en su decisión 99/1, especialmente en cuanto a la necesidad de seguir alentando las actividades del PNUD encaminadas a desarrollar el marco de financiación multianual acompañado de un sistema de presentación de informes que conste de un informe anual orientado hacia los resultados y una evaluación cuatrienal del marco de financiación multianual.

7. El propio marco de financiación multianual—consistente en un marco estratégico de resultados y un marco integrado de recursos, que abarca tanto los recursos para programas como los recursos administrativos— fue revisado y aprobado por la Junta Ejecutiva del PNUD en septiembre de 1999. La decisión 99/23 de la Junta es particularmente notable por que en ella:

a) Se reconoce que en el marco de financiación multianual se integran con éxito los objetivos, los recursos, el presupuesto y los resultados de los programas con objeto de incrementar los recursos básicos y aumentar su previsibilidad, y se reconoce asimismo el importante logro del PNUD de haber elaborado el marco de financiación multianual;

b) Se expresa profunda preocupación por la continua disminución general del nivel de los recursos básicos y la continua dependencia excesiva respecto de un número limitado de donantes, al tiempo que se reitera la importancia de que los gobiernos aumenten sus contribuciones y las paguen puntualmente a fin de contribuir a que las bases de financiación del PNUD sean previsibles, continuas y seguras y lograr el

objetivo de financiación anual de 1.100 millones de dólares para los recursos básicos;

c) Se pide al Administrador del PNUD que, en consulta con la Junta Ejecutiva del PNUD, siga elaborando y perfeccionando el marco de financiación multianual como instrumento estratégico de gestión; contribuya a que el PNUD centre su atención y sea más visible en los planos institucional de los países; siga celebrando consultas oficiosas con la Junta Ejecutiva sobre la aplicación ulterior del ciclo de financiación multianual, comenzando por la presentación a la Junta del primer informe anual orientado a los resultados sobre los resultados y las esferas prioritarias del mandato del PNUD; y defina claramente los productos y resultados de los programas del PNUD, con la plena participación de los países en que se ejecutan programas en la elaboración, supervisión y presentación de informes del marco de resultados estratégicos;

d) Se recomienda al Administrador del PNUD que presente a la Junta Ejecutiva en su período de sesiones anual de 2000 propuestas para revisar y actualizar el marco de financiación multianual en que se tenga en cuenta la experiencia adquirida hasta la fecha.

8. Esta decisión de la Junta Ejecutiva del PNUD se basa en cuatro pilares principales sobre los que se apoya la estrategia de financiación revisada de la organización: la reafirmación de las características fundamentales de las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, incluido su carácter voluntario y de donación; el pleno respeto de las prioridades de los países en que se ejecutan programas y la capacidad de responder de manera flexible a las necesidades de los países en desarrollo; la decisión de basar la estrategia del marco de financiación multianual en el concepto de la propiedad colectiva, las relaciones de colaboración y la comunidad de intereses con responsabilidades diferenciadas a fin de robustecer el apoyo del PNUD a las necesidades crecientes de desarrollo de los países en que se ejecutan programas; y el reconocimiento de la importancia de que se aumente de manera sostenida el nivel de los recursos ordinarios como elemento fundamental del carácter y las operaciones de las organizaciones multilaterales.

9. En consonancia con las decisiones 98/2 y 98/23 de la Junta Ejecutiva del PNUD, en que se reconoce la importancia de otras fuentes de financiación como mecanismo para aumentar la capacidad y complementar los medios de que dispone el PNUD en apoyo de los

objetivos y las prioridades establecidos para la labor de la organización, el marco de financiación multianual es fundamental para garantizar la coherencia de las políticas y la naturaleza del apoyo del PNUD que responde a la demanda de los países, independientemente de la fuente de financiación.

10. La escala, la concentración y la intensidad de las actividades del PNUD no tienen precedentes en ninguna de las iniciativas anteriores realizadas por la organización. A continuación se citan unos pocos ejemplos que vienen al caso:

a) Se han realizado considerables progresos en relación con la metodología de gestión basada en los resultados. Los instrumentos de la gestión basada en los resultados: el marco estratégico de resultados, el informe anual orientado hacia los resultados y los instrumentos de gestión interna conexos, se elaboraron mediante actividades experimentales llevadas a cabo en diez oficinas en los países en 1998-1999, experiencia que se utilizó para perfeccionar los instrumentos antes de ponerlos a disposición de las oficinas en los países a mediados de 1999; el marco de financiación multianual se preparó explícitamente sobre la base de las prioridades de los países que se señalan en los marcos estratégicos de resultados; el primer informe anual orientado hacia los resultados se presentó a la Junta Ejecutiva del PNUD a mediados de 2000; y en ese año se hizo también una revisión amplia de la experiencia adquirida durante el primer ciclo de planificación y presentación de informes, lo que dio lugar a la sistematización y perfeccionamiento ulteriores del marco estratégico de resultados, el informe anual orientado hacia los resultados y los instrumentos de gestión interna en el segundo semestre del año;

b) Se ha hecho una importante inversión en el desarrollo de los recursos humanos con el fin de dar apoyo a la introducción de la gestión basada en los resultados. Se llevaron a cabo dos importantes iniciativas de capacitación a nivel mundial dedicadas concretamente a la gestión basada en los resultados, una en 1999 y la otra en 2000, con la participación de todas las oficinas en los países y las dependencias pertinentes de la sede. La gestión basada en los resultados también se incorpora sistemáticamente en todos los programas ordinarios de capacitación, según proceda, como el de representantes residentes, representantes residentes adjuntos y oficiales de programas. También se espera que la gestión basada en los resultados sea un tema permanente del orden del día de las reuniones periódicas de

los grupos de representantes residentes y representantes residentes adjuntos;

c) Se ha avanzado considerablemente en la creación de la tecnología de la información necesaria para apoyar la gestión basada en los resultados. Actualmente existe a nivel mundial una sola base de datos relativa al marco estratégico de resultados, el informe anual sobre los resultados y los instrumentos de gestión a la que puede accederse por medio de la Intranet del PNUD, que con toda probabilidad se convertirá en el núcleo de un almacén de datos actualizados a disposición de todas las oficinas de los países así como de los programas regionales y mundiales. Además, un centro de información sobre gestión basada en los resultados en la Intranet del PNUD reúne material normativo, guías y material de capacitación sobre el tema, centro que, según se espera, se convertirá en un futuro cercano en un nodo de una red de conocimientos sobre gestión basada en los resultados al servicio de la comunidad del PNUD en todo el mundo;

d) Se está haciendo un intento serio, sostenido y sistemático por analizar e interpretar los datos sobre los resultados y el desempeño previstos correspondientes a todas las dependencias de operaciones con el fin de informar y guiar la planificación y gestión estratégicas. Por ejemplo, las conclusiones del informe anual sobre los resultados de 1999 fueron una aportación de peso en relación con la reestructuración de la Dirección de Políticas de Desarrollo. Cada resultado previsto de las dependencias de operaciones, conjuntamente con los progresos que se realizan hacia la obtención de cada resultado, se analiza cuidadosamente y se evalúa a nivel institucional, labor probablemente sin precedentes en el sistema de las Naciones Unidas. La presentación a la Junta Ejecutiva del PNUD del primer informe anual sobre los resultados también contribuyó en gran medida a facilitar el debate en profundidad de la organización y su labor.

11. La organización sigue totalmente entregada a la gestión basada en los resultados y a la continuación del intercambio de experiencias entre los organismos de las Naciones Unidas y con los países donantes miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) que ponen en práctica la gestión basada en los resultados o que trabajan con esa modalidad de gestión, que brinda oportunidades inigualadas para la gestión eficaz de la ayuda multilateral en forma de donaciones al reducir los gastos de transacción de la cooperación

para el desarrollo, muy en especial los que efectúen los países recipientes, y ayudar a responder a la pregunta “¿por qué se ha de pagar para recibir asistencia multilateral?”, definiendo con mucha mayor precisión el valor que añade el PNUD. En el informe anual sobre los resultados se confirma que los dólares que se gastan por conducto del PNUD en el desarrollo contribuyen a la consecución de algunos de los objetivos más importantes de la comunidad de desarrollo en una variedad de entornos normativos.

## **2. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia**

12. En su decisión 1998/8 (los detalles figuran en el documento E/ICEF/1999/7/Rev.1), la Junta Ejecutiva del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) aprobó una estrategia de movilización de recursos destinada a aumentar las contribuciones a los recursos básicos y a propiciar una mejor distribución de la carga entre los donantes, una mayor previsibilidad de las contribuciones a los recursos básicos, fondos complementarios, estrategias y medidas de apoyo y otros medios de movilizar recursos destinados al UNICEF y a los niños. En la misma decisión, la Junta Ejecutiva del UNICEF pidió al Fondo que adoptara y elaborara un marco de financiación multianual en que se integraran conceptualmente las prioridades orgánicas y las principales esferas de acción, los recursos, el presupuesto y los resultados de los programas. En respuesta a la solicitud de la Junta se estableció un grupo de trabajo interdivisional encargado de examinar las prácticas actuales y recomendar medidas acordes con las decisiones. Tras celebrar consultas técnicas con los miembros de la Junta Ejecutiva del UNICEF y con el PNUD, el FNUAP y los organismos bilaterales a fin de aprender de la experiencia adquirida, y seguir desarrollándola, y celebrar también consultas internas encaminadas a lograr un consenso a nivel de la organización, el UNICEF presentó su marco de financiación multianual a su Junta Ejecutiva en su primer período ordinario de sesiones, celebrado en enero de 2000 (véase el documento E/ICEF/2000/5).

13. Los elementos del marco de financiación multianual del UNICEF, que aprobó la Junta Ejecutiva de la organización, son los siguientes:

a) El plan estratégico de mediano plazo cuatrienal en el que se integran las prioridades orgánicas, los recursos y el presupuesto del UNICEF;

b) El presupuesto de apoyo bienal;

c) Un informe analítico anual a cargo de la Directora Ejecutiva del UNICEF (parte II) que facilita el seguimiento de los progresos realizados en la consecución de los objetivos definidos para las esferas de actividad enunciadas en las prioridades orgánicas del plan de mediano plazo;

d) El anuncio por los gobiernos de sus contribuciones voluntarias a los recursos ordinarios para el año en curso, conjuntamente con contribuciones firmes o indicaciones de contribuciones para años futuros, así como el debate por la Junta Ejecutiva del UNICEF de un análisis preparado por la secretaría relativo a la disponibilidad de recursos;

e) La celebración de consultas entre la secretaría y los distintos gobiernos sobre sus contribuciones a los recursos ordinarios.

14. Muchos de los elementos de la programación y las operaciones centradas en los resultados del UNICEF formaban ya parte de las operaciones cotidianas. En el contexto del marco de financiación multianual se ha trabajado intensamente con el fin de perfeccionar el enfoque basado en los resultados de los documentos normativos, las directrices de gestión, las guías y los manuales, y también de velar por que los resultados se recojan en los informes mediante la introducción de mejoras en el sistema de codificación de los gastos de los programas.

15. Actualmente el UNICEF prepara el próximo plan estratégico de mediano plazo correspondiente al período 2002-2005. El plan constituirá la piedra angular de las gestiones del UNICEF encaminadas a promover la gestión basada en los resultados en toda la organización. En particular, en el plan se definirá un pequeño número de prioridades orgánicas y se trazarán objetivos medibles de la marcha de los trabajos por los que pueda responder la organización; en los informes anuales que se presenten a la Junta Ejecutiva del UNICEF la atención se centrará en esas prioridades orgánicas. La definición de los indicadores del éxito o el fracaso se precisará mejor que en el actual plan de mediano plazo a fin de facilitar la gestión basada en los resultados y la rendición de cuentas a los interesados. El nuevo plan se presentará a la Junta Ejecutiva del UNICEF en septiembre de 2001.

### **3. Fondo de Población de las Naciones Unidas**

16. En su decisión 98/24, que quedó reafirmada en su decisión 99/5, la Junta Ejecutiva del Fondo de Población

de las Naciones Unidas (FNUAP) pidió al Fondo que elaborara un marco de financiación multianual en el que se integraran los objetivos, los recursos, el presupuesto y los resultados de los programas con objeto de aumentar los recursos básicos. La Junta Ejecutiva tomó nota del informe presentado por la Directora Ejecutiva del FNUAP en que se esbozaba el criterio del Fondo acerca del marco de financiación multianual, y pidió a la Directora Ejecutiva que siguiera elaborando ese marco.

17. En estrecha colaboración con todas las dependencias del FNUAP en la sede y sobre el terreno, y en consulta con los miembros de su Junta Ejecutiva, otros organismos de las Naciones Unidas y los asociados externos, el FNUAP formuló el marco de financiación multianual correspondiente a 2000-2003 que fue presentado para su aprobación a la Junta Ejecutiva del FNUAP en su segundo período ordinario de sesiones de 2000 (véase el documento DP/FPA/2000/16). El marco de financiación multianual consiste en un marco de resultados y un marco integrado de recursos.

18. En su decisión 2000/9 la Junta Ejecutiva del FNUAP acogió con beneplácito la dirección estratégica del marco de financiación multianual y pidió a la Directora Ejecutiva del FNUAP que lo aplicara y que siguiera perfeccionándolo como instrumento estratégico de gestión en los planos institucional y de los países, teniendo en cuenta la experiencia adquirida en su aplicación. La Junta también tomó nota de que las hipótesis de financiación que acompañaban el marco de resultados constituían los objetivos del FNUAP en materia de movilización de recursos y alentó a todos los países que estuvieran en condiciones de hacerlo a que ayudaran al Fondo a reunir un total de 1.434 millones de dólares de los EE.UU. en concepto de recursos ordinarios y complementarios para el período 2000-2003.

19. En el FNUAP, el marco de financiación multianual se aplica en el contexto de la institucionalización y generalización de un criterio de gestión basada en los resultados. En cumplimiento de una política relativa a la gestión basada en los resultados instituida por la Directora Ejecutiva a nivel de todo el Fondo en 2000, éste ha adoptado un enfoque amplio dirigido a robustecer la gestión orgánica y de programas orientada hacia los resultados, incluso mediante:

a) La realización de una evaluación institucional en que se recomendó que la institucionalización en

el FNUAP de la gestión basada en los resultados aprovechara los sistemas y procedimientos existentes, y contribuyera al proceso de cambio institucional ya en marcha;

b) La realización en 123 países de un análisis de la situación del marco de resultados del marco de financiación multianual con el fin de trazar un esquema de la correspondencia entre el marco de financiación multianual y los programas en curso en los países y establecer una base de datos que permita seguir de cerca los progresos realizados;

c) La realización de un estudio sobre gestión para la obtención de resultados en los países en que se ejecutan programas encaminado a obtener información de referencia sobre la gestión de los programas, las finanzas, la información y los recursos humanos en las oficinas del FNUAP en los países, y a definir esferas prioritarias para robustecer las operaciones de esas oficinas;

d) La elaboración y fortalecimiento de instrumentos y guías de planificación, vigilancia y evaluación de programas orientados hacia los resultados en el contexto del enfoque lógico utilizado en el diseño y la gestión de programas;

e) La introducción de informes anuales orientados hacia los resultados de las oficinas en los países y de los equipos de apoyo a los países;

f) La formulación y aplicación de una estrategia de fomento de la capacidad en materia de gestión basada en los resultados a nivel de todo el Fondo;

g) El inicio de la introducción de un sistema de gestión de los recursos humanos orientado hacia los resultados y basado en la competencia.

20. El primer informe del FNUAP sobre el marco de financiación multianual se presentará como parte del Informe anual de su Directora Ejecutiva en el período de sesiones anual de su Junta Ejecutiva, que se celebrará en Nueva York, del 11 al 22 de junio de 2001.

#### **4. Programa Mundial de Alimentos**

21. El Programa Mundial de Alimentos (PMA) no cuenta con un marco de financiación multianual. No obstante, la Junta Ejecutiva del PMA aprobó en octubre de 2000 una estrategia de movilización de recursos en que se recomendaban varias medidas encaminadas a

mejorar la previsibilidad, flexibilidad y seguridad de la base de recursos enteramente voluntaria del Programa.

22. Esa estrategia, que se elaboró sobre la base de las resoluciones 50/227 y 52/203 de la Asamblea General, y de la resolución 1997/59 del Consejo Económico y Social, comenzó a principios de 1999 con un examen interno de la financiación y varias actividades dirigidas a recabar las opiniones de los miembros. Mediante una serie de cuestionarios, entrevistas y consultas oficiosas se invitó a los Estados miembros y los donantes a que compartieran sus opiniones sobre los aspectos que debería abarcar la estrategia y las posibles medidas que podrían adoptarse para mejorar la flexibilidad, previsibilidad y seguridad de los recursos del PMA.

23. El Informe anual del PMA correspondiente a 2000 se presentó a su Junta Ejecutiva y al Consejo Económico y Social el formato común recomendado por la Asamblea General en su resolución 48/162 y está en consonancia con lo dispuesto en la resolución 53/192 de la Asamblea, al brindarse en él un análisis de las cuestiones dimanadas de la aplicación del programa de reformas del Secretario General y de la revisión trienal amplia de la política. En los informes de supervisión del PMA y en un informe anual sobre la ejecución se utilizarán, a más tardar en 2004, los indicadores que figuran en el presupuesto y plan de gestión para informar sobre la ejecución del Programa.

24. En el año 2000, la Junta Ejecutiva del PMA también hizo suyas varias recomendaciones relativas a la gestión del Programa (véase el documento 2000/EB.3/1), en las que se le exigía que introdujera un criterio basado en los resultados. El PMA lo hará gradualmente, a medida que revise los procesos y procedimientos, elabore directrices, diseñe proyectos y emprenda iniciativas. Se espera que la gestión basada en los resultados ayude a que se logren muchas de las mejoras cualitativas y a que se demuestren los resultados de las actividades del PMA sobre el terreno mediante la facilitación de una información precisa sobre los efectos de las intervenciones. También contribuirá a movilizar recursos al proporcionar resultados que puedan demostrarse en la práctica.

25. En el Plan estratégico y financiero para 2002-2005, que se presentará a la Junta Ejecutiva del PMA en 2001, se enuncian objetivos e indicadores claros de los resultados que el PMA espera lograr. A partir de 2003 en el presupuesto y plan de gestión se esbozarán claramente las actividades que el Programa prevé

llevar a cabo y ello se vinculará con la proyección de recursos y las asignaciones presupuestarias, con lo que se proporcionarán indicadores de la ejecución.

26. El enfoque basado en los resultados también se introducirá en los mecanismos de vigilancia establecidos en relación con las actividades sobre el terreno y sus informe periódicos a la dirección, comenzando por los niveles fundamentales de productos y resultados y pasando hacia la información de nivel superior sobre los efectos a medida que ello sea viable. La información que se reúna sobre la ejecución se utilizará para adoptar decisiones más informadas y para precisar las esferas que aún deben mejorar. También reviste importancia para rendir cuentas a los interesados externos como los donantes, los gobiernos anfitriones y el público en general.

### **C. Estado financiero de los fondos y programas de las Naciones Unidas<sup>2</sup>, y evaluación de los efectos de las tendencias de financiación en los fondos y programas de las Naciones Unidas**

27. En esta etapa temprana de la aplicación de los nuevos mecanismos de financiación es prematuro evaluar sus efectos plenos de una manera amplia. No obstante, es posible observar que los resultados iniciales de las promesas de contribuciones formuladas fueron desalentadores, si se comparan con los objetivos establecidos por las juntas ejecutivas, y que la movilización de una base suficiente de financiación básica para las Naciones Unidas en el desarrollo sigue siendo un motivo fundamental de preocupación. Al propio tiempo, la evaluación de los efectos de las tendencias de financiación en los fondos y programas de las Naciones Unidas arroja los resultados que figuran a continuación:

#### **1. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo**

28. La movilización de un nivel suficiente de recursos ordinarios a fin de aumentar al máximo los efectos singulares de una robusta presencia multilateral de las Naciones Unidas en el desarrollo sigue siendo una alta prioridad del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Durante el año 2000 el Administrador del PNUD siguió destacando la crítica situación de los recursos ordinarios del PNUD, e hizo hincapié

en que la crisis financiera no sólo afectaba al PNUD sino también a las Naciones Unidas en su conjunto y a la función que desempeñaba la organización en el desarrollo. El Administrador recalcó los efectos de la situación financiera en los programas del PNUD en todo el mundo, muy en especial en África, donde las asignaciones de recursos para los programas habían disminuido en un 60% en cifras reales desde 1992.

29. Los déficit de recursos ordinarios tienen consecuencias directas para la capacidad del PNUD de producir los resultados en materia de desarrollo que se prevén en el marco de financiación multianual, respecto de lo cual existen numerosos ejemplos sobre el terreno de la capacidad severamente disminuida de responder a las necesidades prioritarias de los países en que se ejecutan programas debido a las graves limitaciones de recursos. Dado el carácter imprevisible de las contribuciones voluntarias, se sigue corriendo el riesgo de propiciar la programación de tipo intermitente que se procuraba evitar con el marco de financiación multianual. Además de las oportunidades perdidas, los recortes de recursos programables corren el riesgo de mellar severamente la confianza depositada en el PNUD como asociado de los gobiernos, las instituciones bilaterales y otras instituciones multilaterales. Si no se logra una mayor previsibilidad, pelagra la propia capacidad del PNUD de responder a las necesidades prioritarias: la falta de recursos impide severamente materializar en la práctica tanto las reformas como los compromisos contraídos en la Cumbre del Milenio.

30. Existe una necesidad urgente de volver a fomentar un amplio apoyo político para la función de las Naciones Unidas en el desarrollo y para la función del PNUD, como también es necesario que se transmita el mensaje del PNUD a grupos políticos más amplios y se encuentren medios de traducir el nuevo apoyo político en medidas prácticas. En ese contexto se celebró una reunión ministerial<sup>3</sup> sobre el PNUD con objeto de complementar la estrategia de financiación del marco de financiación multianual mediante el inicio de un proceso que permita una participación sostenida en el nivel político en la restauración de la base de recursos de la organización hasta alcanzar los objetivos convenidos. Como señal de su apoyo, varios países donantes miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE indicaron en la reunión su intención de aumentar sus compromisos de financiación ordinaria para 2001. Se prevé que habrá otros países en condiciones de seguir ese ejemplo positivo que confirmarán

el aumento de sus contribuciones a los recursos ordinarios para 2001 y años posteriores, con lo que el PNUD podría aprovechar y comenzar a cosechar el dividendo financiero del renovado apoyo político al PNUD en el contexto del marco de financiación multianual.

31. No obstante, el cumplimiento de los objetivos en materia de recursos ordinarios convenidos en el marco de financiación multianual sigue siendo el problema más grave a que hacen frente la Junta Ejecutiva del PNUD y todos los miembros del Programa. Según datos provisionales correspondientes a 2000, el ingreso neto total para el año fue de 634 millones de dólares, unos 47 millones de dólares menos que la cifra de ingresos netos de 681 millones registrada en 1999. En 2000 se registró un déficit, pese a que 11 países donantes miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE y ocho países en que se ejecutaban programas aumentaron sus contribuciones en la moneda en que formulaban sus compromisos. Al demostrar su firme empeño en restaurar el apoyo político del PNUD y su base de recursos, cuatro países donantes miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo aportaron nuevas contribuciones a los recursos ordinarios para el 2000 en respuesta a la reunión ministerial. Entre las razones del déficit registrado en el ingreso neto provisional para 2000 se contaba la reducción de los niveles de contribución de tres países donantes miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo; el retraso en los pagos o los pagos parciales de varios países donantes miembros de ese Comité; y la continua fortaleza del dólar de los Estados Unidos, que a lo largo de 2000 se apreció respecto de muchas monedas, incluidas las principales monedas europeas que representan más de las dos terceras partes de la actual base de ingresos para los recursos ordinarios del PNUD. La previsibilidad de las corrientes de recursos mejoró cuando en la reunión sobre financiación de 2000 hubo 17 países que formularon promesas de contribuciones multianuales. No obstante, a lo largo de 2000 el PNUD experimentó considerables problemas con su corriente de efectivo como consecuencia de la irregularidad de los desembolsos de las contribuciones de algunos donantes. La puntualidad del desembolso de las contribuciones es esencial para evitar los problemas de liquidez y es un factor fundamental para cumplir los objetivos del marco de financiación multianual en lo que respecta a la previsibilidad de los ingresos.

32. En la tercera reunión anual sobre financiación para el PNUD y sus fondos y programas asociados: el

Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización (FNUDC), el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer y los Voluntarios de las Naciones Unidas, que se celebró en junio del 2000, se pidió a los miembros del PNUD que comunicaran antes del 31 de marzo de 2001 sus contribuciones a los recursos ordinarios para 2001 y, siempre que fuera posible, para 2002 y 2003. Sobre la base de la información recibida y al tipo de cambio oficial de las Naciones Unidas del 1° de abril de 2001, las actuales estimaciones de las contribuciones brutas a los recursos ordinarios para 2001 ascienden a 670 millones de dólares. En vista de ello, las cifras proyectadas de ingresos brutos no hacen justicia al aumento sumamente positivo de los compromisos de contribuciones a los recursos ordinarios del PNUD que ya han formulado varios países en 2001. Según las actuales proyecciones, se espera que prácticamente todos los países donantes miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE aumenten sus contribuciones a los recursos ordinarios en moneda local en 2001 y que sólo un donante reduzca su contribución durante ese año. Ese mismo compromiso político con el mejoramiento de la base de recursos ordinarios del PNUD se pone de relieve nuevamente en el hecho de que varios países en que se ejecutan programas han formulado promesas de contribuciones a la base de recursos ordinarios de la organización, con frecuencia a pesar de las considerables limitaciones internas que padecen. Varios de los países donantes miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo aumentan sus contribuciones por segundo y tercer años consecutivos, lo que es indicativo de que existe un empeño firme y sostenido por restaurar la base de recursos de la organización.

33. Varios aspectos apuntan a que el año 2001 será el punto de inflexión para el PNUD en lo que respecta a los niveles de recursos ordinarios. El respaldo generalizado expresado en la reunión ministerial al proceso de reformas del PNUD que según se considera, marcha satisfactoriamente, imprimió un considerable impulso al proceso de restauración del apoyo político de la organización. Sumado a la comunicación a la Junta Ejecutiva del PNUD e incluso a los dirigentes políticos, de los progresos que se realizan mediante los informes anuales sobre los resultados del marco de financiación multianual a fin de demostrar resultados inequívocos y mediante la aplicación de los planes de actividades correspondientes a 2000-2003 con objeto de fortalecer la organización y su desempeño, ello representa un importante estímulo a la movilización de recursos en las

capitales de los países donantes. La continuación de este proceso dinámico destinado a garantizar que los ministros sigan participando y comprometiéndose a adoptar medidas conjuntas a fin de dar solución al problema de los recursos sigue siendo la clave del éxito del proceso del marco de financiación multianual en su empeño por dar un vuelco total a la situación de los recursos del PNUD.

34. Las tendencias recientes indican que se ha registrado un aumento notable en las contribuciones al PNUD de recursos de otro tipo (no básicos). En 2000 las contribuciones al PNUD por medio de la financiación conjunta de terceras partes ascendieron a unos 500 millones de dólares, con lo cual el total de las contribuciones voluntarias a los recursos ordinarios y la financiación conjunta de terceras partes sobrepasó los 1.100 millones de dólares; prácticamente todos los países donantes miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE participan activamente en la actualidad en la financiación conjunta de los programas del PNUD. La participación en los costos de los países en que se ejecutan programas, que los gobiernos donantes de los países en que se ejecutan programas encauzan por conducto del PNUD en apoyo de sus propios programas de desarrollo, ascendió a poco más de 900 millones de dólares.

35. Los recursos de otro tipo representan un complemento importante de la base de recursos ordinarios, pues permiten ampliar los efectos de los programas y fomentar relaciones de colaboración con una gama de agentes, entre ellos la Comisión Europea, los bancos regionales de desarrollo, el Banco Mundial, fundaciones como la Fundación pro Naciones Unidas, y el sector privado. La capacidad del PNUD de movilizar esos recursos depende de que cuente con una base multilateral suficiente y segura de la que pueda derivar sus conocimientos especializados en materia de desarrollo probados en la práctica. La cifra del conjunto de ingresos, de 2.200 millones de dólares (incluidos los fondos de otras fuentes) oculta la magnitud de la crisis financiera a que hace frente el PNUD en cuanto a su base de recursos ordinarios, ya que los recursos ordinarios y los recursos de otro tipo no son intercambiables: los recursos de otro tipo representan contribuciones destinadas a financiar temas como programas y actividades concretas, tienden a concentrarse geográficamente y no se ajustan a las prioridades programáticas definidas por la Junta Ejecutiva del PNUD. Mientras tanto, las contribuciones a los recursos ordinarios siguen siendo el

fundamento del PNUD, por lo que la devolución de la base de recursos ordinarios a un camino de crecimiento sostenible dirigido a la consecución de los objetivos convenidos sigue siendo la primera prioridad del PNUD.

## **2. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia**

36. El estancamiento continuo de los recursos ordinarios es motivo de profunda preocupación para el UNICEF. Los recursos ordinarios son la base de los programas por países del UNICEF. Por consiguiente, es fundamental lograr un equilibrio entre los recursos ordinarios y las contribuciones para fines específicos que permita proteger la esencia de la organización. Por ejemplo, la proporción de los recursos ordinarios en el total de los ingresos en el año 2000 fue del 49%, nivel que es preocupante para la organización y considerablemente inferior a la proporción del 60% prevista en 1999, cuando se adoptó la estrategia de movilización de recursos.

37. Desde que se aprobó la estrategia de movilización de recursos, y como parte del marco de financiación multianual, tuvieron lugar dos reuniones sobre promesas de contribuciones. De esas reuniones surgieron compromisos complementarios y un reconocimiento cada vez mayor por parte de los gobiernos de la amenaza que representaba para el UNICEF el estancamiento de los recursos ordinarios. En la reunión sobre promesas de contribuciones celebrada en 2001 participaron más gobiernos que en la de 2000 y sus resultados representan un aumento muy ligero de los recursos ordinarios con respecto a los de ese año. Aumenta cada vez más el número de gobiernos que hacen promesas de contribuciones multianuales, y, en comparación con 2000, ha mejorado ligeramente la distribución de la carga entre los gobiernos donantes.

38. En la reunión sobre promesas de contribuciones de 2001, 66 gobiernos hicieron promesas de contribuciones al UNICEF o indicaron posibles promesas; de ellos, 28 eran gobiernos donantes y 38 gobiernos de países donde se ejecutaban programas. Las promesas y las indicaciones de promesas de contribuciones a los recursos ordinarios para 2001 ascendieron a 346 millones de dólares EE.UU., es decir, 3 millones de dólares más que el monto total de las contribuciones de los gobiernos a los recursos ordinarios en 2000, que fue de 343 millones de dólares. Esa cifra es significativamente inferior a la que se preveía que aportasen los gobiernos (véase E/ICEF/1998/13) como resultado de la estrategia de

movilización de recursos aprobada en 1999. En la reunión, 49 gobiernos hicieron promesas firmes de contribuciones; más de una cuarta parte de ellos aumentaron su contribución para 2001 (incluidos siete países miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)); de los que 13 (incluidos tres miembros del CAD/OCDE) lo hicieron en un 7% o más.

39. La previsibilidad aumentó levemente en comparación con el año 2000. Quince gobiernos anunciaron un calendario de desembolso de sus contribuciones a los recursos ordinarios para 2001. Además, 30 gobiernos, seis de ellos miembros del CAD/OCDE, indicaron sus promesas de contribuciones para años venideros.

40. En lo que se refiere a los recursos ordinarios procedentes del sector privado, el UNICEF ha consolidado una red singular de comités nacionales de los países industrializados (que recaudan un tercio de los recursos del UNICEF) y ha concertado alianzas con importantes empresas, fundaciones y organizaciones no gubernamentales. Esas iniciativas dieron como resultado unos ingresos netos de 165 millones de dólares que, sumados a los 343 millones de dólares aportados por los gobiernos y los 55 millones de dólares procedentes de otras fuentes, arrojaron un total de 563 millones de dólares en financiación básica para 2001.

41. Los recursos complementarios han seguido creciendo, y alcanzaron en 2000 un total de 576 millones de dólares. El UNICEF sigue recibiendo un apoyo especial del sector privado y de la población general en todo el mundo por conducto de los comités nacionales pro UNICEF y otras fuentes no gubernamentales y privadas. Los comités nacionales son colaboradores fundamentales que siguen aportando alrededor de un tercio de los recursos totales recibidos por la organización. El UNICEF también está ampliando su cooperación con instituciones de gran importancia, como el Banco Mundial y la Comisión Europea, así como con otros interlocutores, con miras a aumentar la incidencia de los recursos en el cumplimiento de los objetivos que se le han encomendado y ampliar aún más su base de recursos. En las esferas de programas prioritarias están dando frutos las alianzas innovadoras con fundaciones como la Fundación de Bill y Melinda Gates y la Fundación pro Naciones Unidas. Esas alianzas, aunque muy importantes, no contribuyen a aumentar la base de recursos ordinarios del UNICEF.

### 3. Fondo de Población de las Naciones Unidas

42. La gran preocupación del FNUAP es que en 2000 los ingresos destinados a recursos ordinarios fueron inferiores a lo previsto, en comparación con las necesidades medias definidas en el marco de financiación multianual. Pese a que en 2000 se registró un leve aumento del 3% en los recursos ordinarios en comparación con 2001, la prioridad permanente del FNUAP es invertir la tendencia negativa de la financiación que ha venido afectando a sus programas en los últimos cinco años. En el período transcurrido de 1995 a 1999, las contribuciones básicas anuales disminuyeron de 312,6 millones de dólares a 250 millones de dólares.

43. Se prevé que la cifra acumulada de los fondos del FNUAP (en recursos ordinarios y complementarios) sea de 691 millones de dólares en los primeros dos años (2000-2001) del marco de financiación multianual en curso. En los cuatro años del marco de financiación multianual, esa corriente de ingresos representaría el 94% de la meta de movilización de recursos o, en valores absolutos, 83 millones de dólares menos de lo previsto. Sin embargo, en esa previsión se estimaba que los ingresos en recursos ordinarios ascenderían sólo al 82% de la meta fijada, déficit que casi triplicaba el déficit de recursos totales previsto.

44. Aunque la tendencia a la disminución de los recursos básicos se ha visto acompañada por una mayor atención a la movilización de recursos en todos los niveles de la organización durante los últimos años, el FNUAP reconoce la urgente necesidad de enjugar el déficit de recursos ordinarios. De persistir el nivel inferior a lo previsto de ingresos en recursos ordinarios registrado en 2000, se comprometería la capacidad del FNUAP para ejecutar programas en los distintos países y avanzar hacia el logro de las metas fijadas en el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD) y en el marco de financiación multianual.

45. En 2000, el FNUAP superó la cifra de 100 donantes establecida como referencia por ese año y recibió promesas de contribuciones de 102 países. Sobre la base de las promesas y las indicaciones recibidas de algunos de los principales donantes, los ingresos totales por concepto de contribuciones ascenderán en 2001 a unos 328,5 millones de dólares, incluidos 268,5 millones de dólares para los recursos ordinarios y 60 millones de dólares para los arreglos de cofinanciación. Hasta la fecha, 53 países han hecho promesas de contribuciones al

FNUAP en 2001, 20 de ellos han hecho promesas de contribuciones para dos años y 17 para tres años. El FNUAP espera que esa tendencia positiva continúe durante todo el período que abarca el marco de financiación multianual y después que éste concluya.

46. Con el propósito de complementar sus recursos ordinarios, el FNUAP sigue colaborando con otras importantes instituciones para aumentar la base de recursos de sus programas. Las fundaciones privadas, como la Fundación Ford, la Fundación de Bill y Melinda Gates, la Fundación de William y Flora Hewlett y la Fundación pro Naciones Unidas, están desempeñando un papel cada vez más importante en el apoyo a los programas de promoción de la salud reproductiva y la igualdad entre los géneros. El FNUAP también está ampliando su fructífera colaboración con la Comisión Europea. El FNUAP acepta con agrado esa financiación complementaria y, a la vez, sigue haciendo hincapié en la necesidad de aumentar los recursos básicos. Es imprescindible que se logre alcanzar el nivel medio de recursos establecido en el marco de financiación multianual, especialmente en lo que se refiere a los recursos ordinarios, pues son éstos los que permiten realizar una programación eficaz de los recursos para cumplir los objetivos de la CIPD.

#### 4. Programa Mundial de Alimentos

47. En el curso de casi toda su historia, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) ha tenido la buena fortuna de contar con el apoyo generoso de sus donantes. En 2000, las contribuciones al PMA ascendieron a un total de 1.700 millones de dólares, un incremento del 12% en comparación con la cifra de 1999 y similar a los altos niveles alcanzados en 1998. El año pasado, los donantes contribuyeron 1.070 millones de dólares para situaciones de emergencia, 381 millones de dólares para operaciones prolongadas de socorro y recuperación, 226 millones de dólares para el desarrollo y 25,8 millones de dólares para operaciones especiales. En general, en 2000, se atendió alrededor del 80% de las necesidades operacionales del PMA. La disminución continuada de las contribuciones a la cartera de proyectos de desarrollo del PMA es motivo de particular inquietud, pues esa categoría de programas solamente recibió un 14% de los recursos totales —el nivel más bajo en 23 años.

48. El PMA y sus miembros, al elaborar la estrategia de movilización de recursos, determinaron varias esferas en las que se podría mejorar la financiación del

PMA para que éste pudiera atender mejor a las personas pobres aquejadas por el hambre.

49. La previsibilidad es un problema de especial interés para el PMA, pues el programa depende casi completamente de las contribuciones voluntarias y sus fondos se destinan, en su mayoría, a operaciones de emergencia. La estrategia de movilización de recursos procura mejorar la previsibilidad de los recursos del PMA de la siguiente forma:

a) Alentando a los donantes a comunicar sus promesas multianuales indicativas sobre la base de los compromisos asumidos en el Convenio sobre ayuda alimentaria (CAA), con una duración de tres años. Desde que se aprobó la estrategia, un grupo de donantes ha aumentado la proporción de dichos compromisos que se canaliza por conducto del PMA, y han anunciado la financiación prevista para el ejercicio financiero siguiente;

b) Celebrando cada año tres consultas sobre recursos, y utilizando la última de ellas como foro para examinar las necesidades futuras y planificar los recursos previstos;

c) Tratando de estipular acuerdos modelo con los donantes a fin de efectuar una estimación de los recursos anuales previstos.

50. La flexibilidad de los recursos constituye un punto fundamental en relación con la capacidad del PMA para proporcionar alimentos a las personas más necesitadas en el momento en que los necesitan. Con ese fin, en la estrategia de movilización de recursos se proponen varias medidas destinadas a promover las contribuciones multilaterales y reducir las condiciones impuestas. Entre esas medidas figuran:

a) Una actividad de promoción más enérgica para obtener contribuciones multilaterales y el apropiado reconocimiento de los donantes multilaterales;

b) Una demostración más eficaz de los resultados positivos de las intervenciones del PMA y la presentación a los donantes multilaterales, a petición, de informes normalizados de los proyectos;

c) La recomendación de permitir a los donantes efectuar una asignación negativa de las contribuciones multilaterales a operaciones, en los casos en que esté prohibido prestar apoyo debido a las restricciones legislativas y las sanciones impuestas;

d) Una petición a los donantes para que se abstengan de efectuar “asignaciones dobles” de sus recursos para el desarrollo, de modo que el PMA pueda asignar los recursos con arreglo al mandato transmitido por el órgano rector del PMA de que al menos el 50% de todos los recursos se utilicen en países menos adelantados y el 90%, por lo menos, en países de bajos ingresos y con déficit de alimentos.

51. La seguridad de los recursos del PMA ha suscitado preocupación, habida cuenta del pequeñísimo número de donantes del que depende la mayor parte de la financiación del Programa. En 2000, unos 70 donantes hicieron contribuciones al PMA y algunos donantes no tradicionales aumentaron sus contribuciones, incluidos varios gobiernos receptores. Los diez principales donantes del PMA siguieron prestando un sólido apoyo, contribuyendo el 87% de los recursos totales. En la estrategia de movilización de recursos se propone también que el PMA continúe sus esfuerzos por aumentar el número de donantes, en particular fortaleciendo la cooperación con el sector privado. Esas asociaciones no sólo aumentan los recursos disponibles para brindar asistencia alimentaria, sino que también contribuyen a fomentar el apoyo del público a la asistencia para el desarrollo y la ayuda alimentaria.

52. El PMA considera el nuevo programa de erradicación de la pobreza del Banco Mundial como una oportunidad de colaboración en los niveles de políticas y estrategias. El PMA ha designado un representante ante las instituciones de Bretton Woods a fin de fortalecer esa colaboración y lograr que se traduzca en medidas de cooperación sobre el terreno. Las instituciones de Bretton Woods y el PMA utilizarán la asistencia alimentaria como recurso complementario para llegar a los receptores más vulnerables en las esferas de la erradicación de la pobreza, el desarrollo social, la educación, la salud escolar y la gestión de situaciones posteriores a los conflictos.

## D. Conclusiones

53. El marco de financiación multianual y el fortalecimiento de la gestión basada en los resultados dan a los organismos de las Naciones Unidas la oportunidad de fomentar la capacidad de gestión conjunta basada en los resultados y en los marcos de financiación multianual, en beneficio del personal y de asociados nacionales y las actividades de programación, supervisión y evaluación. No obstante, aún es necesario velar por que

los marcos de financiación multianual sean compatibles y estén armonizados con el sistema de evaluación común por países (ECP) y otros marcos, y por que se apliquen los enfoques sectoriales en los distintos países. La introducción de la gestión basada en los resultados en los fondos y programas es un incentivo importante para dar un enfoque orientado hacia los objetivos a los procesos del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo y de evaluación común por países.

54. La aplicación del marco de financiación multianual no ha permitido todavía invertir las tendencias negativas de la financiación. La disminución y el estancamiento de la financiación afectan a todos pues provocan una ausencia de efectos sinergios y una posible distorsión de las prioridades que la cooperación dentro del sistema de las Naciones Unidas debe apoyar. Por consiguiente, sólo con un aumento sustancial de los recursos básicos de forma previsible, continua y segura se pueden potenciar los efectos de las actividades operacionales para el desarrollo que realizan los organismos de las Naciones Unidas.

55. Los logros alcanzados hasta la fecha y su consolidación pueden verse gravemente amenazados por una clara deficiencia en la aplicación de otros aspectos de la estrategia de financiación, en particular un progreso real en el cumplimiento de los objetivos en materia de recursos ordinarios fijados en el marco de financiación multianual. El continuo estancamiento de los recursos ordinarios desde la aprobación del marco de financiación multianual menoscaba la eficacia de los cambios efectuados en los últimos dos o tres años y disminuye la capacidad de todos los fondos y programas del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de aprovechar sus transformaciones internas en beneficio de los países en que se ejecutan programas mediante la creación de programas que sean lo más eficaces posible. Los recursos básicos son, y seguirán siendo, la base esencial de los programas de los países de bajos ingresos, receptores de la gran mayoría de los recursos ordinarios asignados por los fondos y programas. Además, teniendo en cuenta los enormes esfuerzos desplegados por el personal de los fondos y programas de las Naciones Unidas en todo el mundo para lograr que la nueva estrategia de financiación tenga éxito, así como las expectativas generadas, se corre el peligro cierto de que si no se produce un vuelco en la situación de los recursos básicos, ello afecte gravemente a la moral de la plantilla de toda la Organización.

56. En relación con el aumento de la previsibilidad, aunque varios países han venido presentando calendarios de desembolso de sus contribuciones, en algunos casos las contribuciones básicas se desembolsaron realmente mucho más tarde y, en unos pocos casos, no antes de que finalizase el año. En ese contexto, es importante que todos los países contribuyentes comuniquen oficialmente la cuantía de sus contribuciones a los recursos básicos para 2001 lo antes posible durante el año, y cumplan los calendarios fijos de desembolso que hayan anunciado.

57. Además de asegurar los compromisos de financiación, es importante reducir la dependencia excesiva de los fondos y programas de las Naciones Unidas de un número limitado de donantes. La tradicional conferencia sobre promesas de contribuciones celebrada en noviembre de 2000 dio resultados modestos porque, entre otras razones, ninguno de los principales donantes hizo promesas debido al calendario de sus ciclos presupuestarios. Tras haberse establecido que las Juntas Ejecutivas de los distintos fondos y programas celebren reuniones sobre financiación, resulta evidente que los órganos intergubernamentales deberán reexaminar la función de la conferencia sobre promesas de contribuciones que se celebra todos los años en noviembre.

58. El establecimiento de asociaciones eficaces es indispensable para alcanzar las metas del marco de financiación multianual y para que se pueda aplicar la gestión basada en los resultados. En el contexto del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD), se deberá prestar mayor atención a las esferas en que existan relaciones de superposición y sinergia entre los marcos de financiación multianuales de los diversos organismos de las Naciones Unidas, el MANUD y el ECP y otros marcos conjuntos. La disminución de los recursos demuestra que los objetivos del marco de financiación multianual sólo pueden alcanzarse en colaboración con otros asociados para el desarrollo y que todos los asociados deberían colaborar estrechamente, bajo la dirección de los gobiernos, en la evaluación, programación, supervisión y evaluación conjuntas de las necesidades.

59. En el caso del PNUD, sobre la base de la experiencia adquirida en la aplicación de la estrategia de financiación revisada, cabría extraer las dos conclusiones siguientes. En primer lugar, en lo que se refiere a los cambios organizativos, particularmente la introducción de la gestión basada en los resultados, a partir de 1998 se ha registrado un nivel de esfuerzo interno y

actividades sin precedentes, con el objeto de cumplir los compromisos reflejados en la estrategia de financiación. En segundo lugar, se ha generado un consenso cada vez más amplio y vehemente acerca de que, para llevar a cabo la renovación institucional y ejecutar los planes comerciales del Administrador del PNUD, es indispensable introducir los conceptos, métodos e instrumentos de la gestión basada en los resultados (y vinculados a la estrategia de financiación).

60. Se prevé que el cumplimiento de los objetivos de financiación acordados siga siendo un tema fundamental en las deliberaciones entre los Estados miembros del PNUD. Será sumamente importante mantener una participación de alto nivel para que el impulso generado por el éxito de la reunión ministerial del PNUD se traduzca en un proceso sostenido de adhesión política al marco de financiación multianual, de manera que se pueda restablecer, con medidas concretas, el apoyo político y financiero al enérgico papel que cabe desempeñar a las Naciones Unidas en el desarrollo en general y en favor de una mejor financiación del PNUD.

61. En el caso del UNICEF, ha venido aplicando la gestión basada en los resultados desde hace más de diez años (con proyectos como la campaña de vacunación universal de los niños antes de 1990), aunque sólo utiliza ese término desde hace muy poco tiempo. Una gran parte de las iniciativas del UNICEF para fortalecer la gestión basada en los resultados dentro del marco de financiación multianual están encaminadas a dar carácter oficial y sistematizar lo que ha sido una práctica normal en todos los niveles de la organización, y a informar de los resultados alcanzados de una forma más sistemática. Como ha transcurrido relativamente poco tiempo desde que la Junta Ejecutiva del UNICEF aprobara su marco de financiación multianual, es difícil hacer observaciones sobre su eficacia como medio de lograr una corriente de recursos ordinarios más previsible y una mayor distribución de las responsabilidades entre los donantes, aunque, hasta ahora, su repercusión en los recursos ordinarios es modesta. El estancamiento prolongado de los ingresos para recursos ordinarios del UNICEF es motivo de preocupación para la organización, como lo es para los demás fondos y programas del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo. El UNICEF espera que fructifiquen pronto sus esfuerzos por perfeccionar y fortalecer su larga tradición de gestión basada en los resultados, incluida la presentación de informes sobre resultados a la Junta Ejecutiva y a los donantes, esfuerzos que, sumados a la voluntad

política renovada en el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General sobre la infancia, que se celebrará en 2001, redundarán en un crecimiento más previsible y positivo de los ingresos para recursos ordinarios.

62. En muchos aspectos, el período transcurrido desde la aprobación del marco de financiación multianual no ha sido ideal para la ejecución de los programas del FNUAP. El FNUAP ha dado prioridad a la prestación de apoyo a los países más pobres y a los que están más alejados de los objetivos de la CIPD. Sin embargo, las reducciones drásticas de las asignaciones, motivadas por anteriores disminuciones de los recursos básicos, fueron un duro golpe para los países en que se ejecutaban programas. Pese a las medidas tomadas por las oficinas y los asociados en los distintos países para reexaminar las actividades de los programas y darles un orden de prelación, determinar las actividades de mayor influencia y limitar el alcance de los programas, la reducción de los fondos inevitablemente dificultó la obtención de resultados. Esta experiencia subraya la necesidad urgente de aumentar los recursos básicos con los compromisos multianuales para poder lograr la sostenibilidad de las actividades de los programas y obtener resultados. El pequeño incremento de los recursos básicos registrado en 2000 ha venido acompañado de un aumento mayor en los recursos complementarios, que suelen estar destinados a apoyar esferas temáticas concretas. Si bien se recibe con agrado ese tipo de financiación complementaria, la dificultad radica en conseguir que esos recursos se utilicen para ayudar a cumplir los objetivos del marco de financiación multianual y medir los progresos por medio de indicadores e índices de referencia comparables.

63. El análisis de la situación del marco de financiación multianual del FNUAP confirmó la existencia de problemas graves en la disponibilidad, fiabilidad y periodicidad de los datos, tanto a nivel nacional como de programas, un problema común a todos los organismos de las Naciones Unidas y que entorpece la aplicación y la supervisión del marco de financiación multianual y de todos los enfoques basados en los resultados. El FNUAP mantendrá un enfoque flexible y ágil a fin de satisfacer debidamente las necesidades prioritarias de las regiones y los países, y el marco de financiación multianual seguirá siendo objeto de modificaciones a medida que se desarrollen nuevos programas para los distintos países. Con la nueva generación de programas por países, muchos de los cuales comenzarán en 2002,

se dará la primera oportunidad real de establecer los sistemas de datos necesarios para supervisar y evaluar los resultados y presentar informes sobre éstos en el contexto del marco de financiación multianual. El FNUAP está decidido a seguir ese enfoque pero reconoce que llevará tiempo ver sus resultados.

64. El FNUAP seguirá prestando especial atención al fomento del control nacional de los programas por países y de sus resultados, incorporando a los asociados nacionales por medio del proceso de elaboración y gestión de programas, creando una capacidad nacional de recopilación y análisis de datos y estableciendo mecanismos que mejoren la coordinación entre los diversos asociados nacionales.

65. Teniendo en cuenta que la nueva estrategia de movilización de recursos y los documentos de trabajo sobre el sistema de gobierno del PMA fueron aprobados a fines de 2000, es demasiado pronto para determinar sus efectos en la disponibilidad, previsibilidad y seguridad de los recursos básicos. No obstante, se espera que las medidas recomendadas en dichos documentos refuercen en gran medida la capacidad del PMA para mostrar los resultados de sus intervenciones, rendir cuentas de la utilización de los recursos y reconocer el papel decisivo desempeñado por los donantes y gobiernos anfitriones, alentando así a los donantes a que proporcionen recursos más estables.

66. Los ejemplos citados anteriormente permiten apreciar los conceptos y las inversiones que han llevado a los fondos y programas del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo a ocupar un lugar en el proceso de conceptualización y aplicación de la gestión basada en los resultados. Ese logro es consecuencia directa de la seriedad y el sentido de responsabilidad con que las organizaciones han tratado de aplicar los elementos fundamentales de la estrategia de financiación revisada y aprobada por sus Juntas Ejecutivas.

67. Sin embargo, habrá que trabajar más por asimilar plenamente la filosofía y la práctica de la gestión basada en los resultados, fundamento de las estrategias de financiación de los fondos y programas del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Por ejemplo, en general, es preciso racionalizar y simplificar sustancialmente las políticas y los procedimientos operacionales, así como los procedimientos institucionales, para que las dependencias operativas puedan utilizar sus recursos de manera flexible y obtener resultados en consonancia con las prioridades de los países donde se ejecutan los

programas. En ese contexto, es necesario tener plenamente en cuenta las consecuencias de la gestión basada en los resultados en la utilización del MANUD y, sobre todo, sus efectos en los procesos e instrumentos de programación de las Naciones Unidas; es preciso mejorar los conocimientos básicos del personal encargado de los programas en esferas como la planificación, gestión, supervisión y evaluación de programas y proyectos, entre otras; y es necesario disponer de sistemas de información y gestión del conocimiento que puedan utilizarse y adaptarse para fortalecer el ciclo virtuoso de ensayos, aplicación, aprendizaje y ajuste que ha caracterizado a la iniciativa de la gestión basada en los resultados.

## E. Recomendaciones

68. El Consejo tal vez desee tener en cuenta las recomendaciones siguientes:

a) El aumento de las promesas de contribuciones multianuales es un elemento indispensable para lograr un nivel inicial a partir del cual seguir aumentando los compromisos de contribuciones a los recursos básicos;

b) La responsabilidad de la movilización de recursos incumbe colectivamente a todos los participantes en el proceso y a las Juntas Ejecutivas en particular. A fin de que los esfuerzos de los jefes ejecutivos de los fondos y programas de las Naciones Unidas tengan éxito, es esencial que la comunidad internacional y particularmente todos los gobiernos donantes hagan esfuerzos colectivos y demuestren la voluntad política necesaria;

c) A fin de alcanzar los objetivos del marco de financiación multianual, es imprescindible lograr que el tema de la financiación apropiada de las Naciones Unidas para el desarrollo siga siendo objeto de la atención de los ministros. Su firme adhesión al marco de financiación multianual se facilitará si se encara activa y permanentemente, la necesidad evidente de garantizar el cumplimiento de los objetivos de financiación convenidos y de adoptar medidas en ese sentido;

d) Con esa finalidad, sería indispensable elaborar procedimientos específicos para la necesaria financiación del desarrollo, en el contexto del proceso de financiación para el desarrollo;

e) Habida cuenta de que los compromisos de financiar los fondos y programas de las Naciones Unidas siguen siendo voluntarios, se debería alentar aún

más a los gobiernos a asegurar que los compromisos de financiación se conviertan en previsibles y la ampliación de la base de donantes y recursos se apoye en las responsabilidades compartidas;

f) Es preciso potenciar las alianzas entre los organismos de las Naciones Unidas para trabajar en pos de objetivos comunes y fortalecer las fuentes de datos sobre los indicadores de cumplimiento de los objetivos (por ejemplo, en esferas como la igualdad entre los géneros, la prevención del virus de inmunodeficiencia humana/síndrome de inmunodeficiencia adquirida (VIH/SIDA) y la mitigación de la pobreza);

g) También es fundamental reforzar la capacidad de supervisión de los programas para proporcionar pruebas de los progresos registrados, realizando inversiones en el sistema de desarrollo de las Naciones Unidas y colaborando con éste en la recopilación de los datos necesarios.

## II. Evaluación del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo

### A. Antecedentes

69. Las reformas de las Naciones Unidas han procurado satisfacer la necesidad de aumentar la coherencia de las actividades operacionales para el desarrollo en el sistema de las Naciones Unidas con medidas encaminadas a fomentar la coherencia de la planificación, la programación y la prestación de asistencia para el desarrollo<sup>4</sup>. También se han tomado medidas para establecer marcos concretos de colaboración en la planificación de políticas para los distintos países, que serán el punto de partida común de las actividades programáticas de todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas (véase A/51/950, párr. 20).

70. Los principales instrumentos que se utilizan con ese fin son el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) y el sistema de evaluación común para los países (ECP). El MANUD se estableció a modo de ensayo en 1997 en 18 países, como parte de las reformas de las Naciones Unidas. Aunque ahora se consideran un primer paso esencial para la formulación de estos marcos, las evaluaciones comunes para los países son anteriores a las reformas, (véase la resolución 53/192 de la Asamblea General,

párr. 22) ya que fueron iniciadas por el antiguo Grupo Consultivo Mixto de Políticas<sup>5</sup>. En situaciones especiales se utilizan otros mecanismos como los marcos estratégicos y los llamamientos unificados. El Banco Mundial ha adoptado otros instrumentos como el Marco Integral del Desarrollo y el documento de estrategia de lucha contra la pobreza, que también se relacionan con las actividades del sistema de las Naciones Unidas.

71. En cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo 63 de la resolución 53/192 de la Asamblea General, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, en colaboración con el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUD), ha evaluado el MANUD, sobre todo para ver si puede utilizarse para programar de una forma más coherente las actividades operacionales del sistema. La evaluación se ha concentrado en los beneficios que este instrumento puede reportar a los países receptores y en su contribución a la coherencia y eficacia del sistema de las Naciones Unidas. Sin embargo, esta evaluación no puede darse por terminada sin evaluar la eficacia de la ECP<sup>6</sup>.

72. En esta sección se resume la evaluación. Se trata de determinar si el MANUD y la ECP se han integrado y armonizado con las medidas de desarrollo y los mecanismos de planificación nacionales. También se analiza la interacción de estos instrumentos y su carácter complementario con respecto al Marco Integral de Desarrollo y al documento de estrategia para la reducción de la pobreza, en vista de que el Consejo Económico y Social recomendó que se armonizaran mejor todos estos instrumentos (véase la resolución E/2000/20 del Consejo, párr. 12).

73. En la evaluación se utilizan distintas fuentes, por ejemplo, una evaluación externa de países concretos y las consultas celebradas con organizaciones del sistema y los Estados Miembros<sup>7</sup>. Las principales cuestiones que se examinan son:

- a) Efectos en los países receptores:
  - i) ¿Entraña el MANUD beneficios o gastos para los países receptores?
  - ii) ¿Se han aplicado los marcos de asistencia con la plena participación y el control de las instituciones nacionales, incluidos el gobierno y la sociedad civil?
  - iii) ¿Ha fortalecido el MANUD el control nacional de los programas apoyados por el sistema y

la capacidad nacional para coordinar la asistencia externa?

b) Efectos en el sistema de las Naciones Unidas:

- i) ¿Ha afectado el establecimiento del MANUD el funcionamiento del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo y su eficacia en los países?
- ii) ¿Se ha elaborado el MANUD con la amplia participación de las organizaciones del sistema? y ¿Qué sinergias ha establecido entre ellas?
- iii) ¿Ha promovido el MANUD la colaboración orientada hacia el logro de objetivos, la coherencia de los programas y el apoyo mutuo para que el sistema de las Naciones Unidas pueda atender de una forma más integrada las necesidades de desarrollo de los países?
- iv) ¿Cuáles son las principales dificultades del sistema para aplicar el MANUD?

## B. Estado de aplicación del MANUD

74. Después de que se adoptó el MANUD en 1997, la Asamblea General dio algunas orientaciones normativas al respecto en su resolución 53/192 (párrs. 17 a 20 y 22), en la que destacaba el carácter nacional del MANUD, su enfoque participatorio y su papel de facilitador de la coordinación de las actividades complementarias de las conferencias de las Naciones Unidas. En consecuencia, se revisaron las directrices para su formulación y el CAC hizo una declaración en la que apoyó la aplicación de esa resolución (véase ACC/1999/4 y E/1999/55/Add.1, anexo, apéndice D). Luego, el MANUD se aplicó en todo el sistema y se hizo extensivo a un mayor número de países.

75. El MANUD ya se ha aplicado en 28 países<sup>8</sup> y se ha empezado a aplicar en otros 31 (en 15 de ellos se concluirá en 2001). Se ha previsto aplicarlo en otros 29 países<sup>9</sup>, con lo cual el número de países para los que ya se ha empezado a preparar un marco de asistencia asciende a 88. En seis países ya se ha concluido el segundo marco de asistencia y en otros se han iniciado los preparativos para ejecutar los proyectos de un segundo marco de asistencia.

**ECP/MANUD: Progresos por región al 15 de abril de 2001**

Región	Número de países	ECP		MANUD	
		Terminada	En curso	Terminada	En curso
África	44	32	11	15	10
Asia y el Pacífico	24	11	10	6	4
Estados árabes	16	6	3	1	4
América Latina y el Caribe	25	19	5	3	11
Europa y la Comunidad de Estados Independientes	22	8	9	3	2
<b>Total</b>	<b>131</b>	<b>76</b>	<b>38</b>	<b>28</b>	<b>31</b>

76. En los últimos dos años se han hecho rápidos progresos para introducir el sistema de evaluación común que es un paso previo necesario para poder aplicar el MANUD. Al 15 de abril de 2001 se habían terminado las evaluaciones en 76 países, se estaban preparando en 38 países y se habían previsto en otros ocho países. En consecuencia, en la actualidad el proceso abarca 114 países y más adelante se aplicará a 122 países. Se ha preparado una segunda evaluación común en nueve países y dos de ellos han empezado a preparar una tercera evaluación.

77. Teniendo en cuenta que el primer MANUD se aplicó en 18 países a partir de 1997 y que en la guía sobre la evaluación común se sugiere que el marco de asistencia se termine en 10 ó 12 semanas y la evaluación común en cuatro meses, el ritmo de los progresos ha sido más lento que el previsto, especialmente para el MANUD. En la guía de 1999 se recomendó que el MANUD se preparara sólo después de que se terminara la evaluación común y se armonizaran los ciclos de programación. También es necesario que se prepare con la participación de los gobiernos y otros colaboradores nacionales, y también con la plena dedicación del equipo del país y de que se trate y otras organizaciones del sistema que no estén representadas en ese país. Esto es necesario pero lleva tiempo.

**C. Efectos del MANUD en los países receptores**

78. El MANUD debería dar un nuevo impulso al papel que el sistema desempeña en el desarrollo estableciendo un marco de planificación para sus operaciones

en los países. El objetivo principal del MANUD es lograr que la cooperación del sistema influya en mayor medida sobre el desarrollo y el bienestar de los países receptores. Sus objetivos inmediatos son aumentar la coherencia interna de las operaciones del sistema, su eficacia y su utilidad<sup>10</sup>, y no se expresan como metas de desarrollo de los países. Conviene preguntarse si la ECP y el MANUD benefician directamente a los países receptores, aparte de su valor para el sistema de las Naciones Unidas, y conviene que los distintos organismos del sistema indiquen cuáles son los beneficios en sus ámbitos de competencia respectivos.

**1. El MANUD y la integración de la asistencia de las Naciones Unidas en las iniciativas nacionales**

79. Se prevé que el MANUD orientará la asistencia del sistema hacia objetivos que reflejen una convergencia con las prioridades fijadas en los marcos o estrategias de los programas nacionales, con consideraciones de orden regional e internacional y con los objetivos de desarrollo mundial<sup>11</sup>. Diversas fuentes han confirmado que los marcos de asistencia ayudan a los países receptores a entender mejor el papel del sistema en el desarrollo<sup>12</sup>.

80. ¿Favorece el MANUD la integración de las actividades operacionales en las iniciativas nacionales en pro del desarrollo? De momento, los marcos de asistencia terminados se han basado en marcos de política nacional. Al parecer, el MANUD permite integrar y armonizar mejor los programas de los países con los planes nacionales de desarrollo<sup>13</sup>. A juicio de los Estados Miembros y de los equipos de los países ésta sería una función válida para el MANUD<sup>14</sup>, aunque son pocos los donantes que comparten esta opinión.

**2. El MANUD y la capacidad nacional para formular y coordinar las políticas de desarrollo**

81. ¿Fomenta el MANUD la capacidad de los gobiernos para afrontar problemas, formular políticas y coordinar las actividades internas y la asistencia externa? Según la evaluación externa, no hay pruebas suficientes de que el MANUD contribuya a la formulación de políticas nacionales<sup>15</sup> ni de que ayude siempre a los gobiernos facilitando la planificación del desarrollo y la formulación de políticas aumentando la eficacia de la coordinación de las políticas, sectoriales e intersectoriales o mejorando la coordinación de los donantes.

82. El MANUD no siempre se sincroniza con los planes nacionales. Según la evaluación externa, el marco

no puede cumplir este objetivo porque sus documentos suelen referirse sólo de una forma genérica a la necesidad de fomentar la coordinación, la programación conjunta, la cofinanciación, la supervisión conjunta y la evaluación. Además, suelen expresarse de una forma vaga, no son suficientemente específicos y raramente establecen los objetivos, los resultados previstos<sup>16</sup> y los plazos para cumplir los objetivos prioritarios seleccionados. No hay suficientes mecanismos integrados para la supervisión y evaluación. No está claro si las evaluaciones comunes para los países que se están llevando a cabo han proporcionado a las autoridades nacionales la información analítica que necesitan para la planificación del desarrollo. Hay cierta resistencia para aceptar el sistema de evaluación común como fuente de nueva información pertinente sobre el desarrollo. Cuando se introdujo este sistema utilizó sobre todo los datos existentes, pero los recientes progresos logrados con el marco de indicadores han ampliado la base de información de la ECP y ahora sus análisis de desarrollo son más sólidos.

83. Las evaluaciones comunes deberían contribuir a fomentar la capacidad de los colaboradores nacionales que participan activamente en el proceso en el ámbito de las estadísticas y los análisis de datos sobre el desarrollo, determinando dónde hay lagunas de información y sugiriendo medidas para remediarlas. Este objetivo sólo puede lograrse si esos colaboradores participan plenamente en el proceso. Cuando la participación de los gobiernos<sup>17</sup> consiste sobre todo en responder a los documentos preparados por los equipos de los países y no son debidamente consultados, apenas se fomenta su capacidad.

84. En el curso práctico sobre el MANUD celebrado en Skytop se demostró que, en determinados países, la evaluación común y el marco de asistencia han mejorado la coordinación entre los colaboradores nacionales (incluso entre los ministerios), cuando el Gobierno participaba plenamente en el proceso desde el principio<sup>18</sup> porque así se promueve el diálogo multisectorial entre las entidades nacionales y los agentes externos.

85. La observación sobre el terreno confirma que el MANUD ha ayudado a un gobierno a examinar la estrategia de cooperación del sistema y determinar las esferas más importantes en las que las Naciones Unidas deben concentrar sus actividades de cooperación. No hay pruebas claras de que las evaluaciones comunes que se están llevando a cabo hayan ayudado a los gobiernos receptores a reconocer el papel que el siste-

ma de las Naciones Unidas puede desempeñar en el desarrollo o a fijar los objetivos de la cooperación del sistema.

86. Un estudio sobre la evaluación de los efectos realizado en Madagascar<sup>19</sup> indica que el MANUD podría reducir la fragmentación de las operaciones y propiciar un enfoque programático integrado. En la evaluación externa, el curso práctico sobre el MANUD celebrado en Skytop y algunos estudios sobre las repercusiones de ese proceso se constataron casos en los que el MANUD había creado oportunidades para afrontar cuestiones delicadas (derechos humanos, personas internamente desplazadas y estrategias de desarrollo alternativas). Esto sólo es posible si el MANUD se basa en un diálogo franco sobre estas cuestiones con los interlocutores nacionales.

### 3. Calidad técnica de la ECP y el MANUD

87. Las dificultades que impiden que la evaluación común y el marco de asistencia se utilicen en los procesos de formulación de políticas ponen en duda que estos documentos cumplan las normas mínimas de calidad técnica. Tanto en la evaluación externa como en la consulta del curso práctico de Skytop se expresó inquietud por esa situación y se pidió que mejorara el control de calidad. La evaluación de la calidad de las evaluaciones comunes y los marcos de asistencia finalizados no ha dado lugar a conclusiones uniformes. La Red de Aprendizaje del GNUD observó que la calidad técnica de esos instrumentos había mejorado pero todavía era desigual<sup>20</sup>. Algunos documentos carecen de un tema central, no utilizan bases de datos adecuadas ni analizan en detalle los factores más importantes del desarrollo.

88. Un buen marco de asistencia requiere una buena evaluación común. Un gran número de equipos de los países (un 60%) y de organizaciones (un 56%) reconoce que la evaluación común puede ayudar a entender mejor las tareas más importantes que deben emprenderse en un país en pro del desarrollo. La calidad de los análisis de las evaluaciones comunes terminadas es desigual<sup>21</sup>. En algunos países, la evaluación común se ha convertido en una referencia que las organizaciones del sistema utilizan en la programación y también en un instrumento que puede contribuir al diálogo sobre políticas. Es un medio válido para reforzar la supervisión del cumplimiento de los objetivos internacionales en los países y una contribución útil al intercambio de

información con otros interesados, tanto nacionales como internacionales.

89. En otros países se aplica sobre todo un enfoque descriptivo, con el que se detectan sólo tendencias e indicadores cuantitativos<sup>22</sup>, y no se analizan las causas básicas de los problemas de desarrollo para determinar las prioridades de acción. En la evaluación externa se observó que las ECP no siempre abarcaban todos los sectores pertinentes de la sociedad<sup>23</sup>. Quizá será necesario que los equipos de los países tengan una mejor preparación porque para hacer una buena evaluación común se requiere conocer a fondo una serie de temas<sup>24</sup>.

#### **4. ECP/MANUD y seguimiento de las conferencias mundiales**

90. Varios Estados miembros y la gran mayoría de los equipos de los países<sup>25</sup> reconocen que el Marco de Asistencia, junto con el marco de indicadores de las evaluaciones comunes y otros mecanismos interinstitucionales, contribuyen en cierta medida a la coordinación del seguimiento sobre el terreno de las conferencias de las Naciones Unidas, como se sugiere en el párrafo 22 de la resolución 53/192 de la Asamblea General, porque se concentran en cuestiones multisectoriales determinadas en esas conferencias. Según la evaluación externa, éste es un objetivo que conviene promover, por ejemplo, reconociendo las iniciativas que ayudan a los países a medir los progresos alcanzados en el cumplimiento de los objetivos de las conferencias, incluidos los objetivos de la Cumbre del Milenio, sobre todo por medio del marco de indicadores de las evaluaciones comunes<sup>26</sup>.

91. Es sorprendente que sólo unos pocos equipos de los países (un 9%) destaquen que esos indicadores son un instrumento fundamental para promover las actividades complementarias de las conferencias, mientras que los informes anuales de los coordinadores residentes correspondientes a 1999 ponen de relieve que facilitan el seguimiento de las conferencias en los países porque fijan criterios para supervisar las prioridades nacionales y comparan los objetivos acordados en el plano internacional<sup>27</sup>.

92. Se ha señalado que uno de los principales resultados de la evaluación común ha sido el establecimiento de una base de datos de indicadores de prioridades nacionales del desarrollo y del seguimiento de las conferencias. Cuando no hay datos nacionales disponibles,

las evaluaciones comunes ayudan a crear capacidad en distintos ámbitos estadísticos, por ejemplo, indicadores específicos por género, acceso a los bienes públicos, indicadores relativos a los derechos, datos sobre el desarrollo a nivel subnacional y determinación de lagunas de datos y problemas que pueden requerir medidas de apoyo a los sistemas nacionales de estadística<sup>28</sup>.

#### **5. Identificación con el proyecto y participación de los países en el MANUD**

93. En la parte anterior, se ha hecho hincapié en la importancia de una plena participación de los países en la ECP y el MANUD. En la resolución 53/192 se recomendaba que los gobiernos participaran plenamente en todas las fases del MANUD y se subrayaba la importancia de que lo asumieran como propios. Este enfoque participativo es un principio fundamental también en otros mecanismos (por ejemplo, el Marco Integral de Desarrollo y el documento de estrategia de reducción de la pobreza). Este criterio no siempre se aplica satisfactoriamente. Unas veces el gobierno participa plenamente, pero otras la participación se limita a un consentimiento formal o a comentarios sobre el documento ya terminado, transformando este requisito en una pura formalidad<sup>29</sup>. La ECP y el MANUD se consideran instrumentos de las Naciones Unidas, sin un enfoque uniforme en cuanto a la participación nacional<sup>30</sup>.

94. Según la evaluación externa, no se hace un intento coherente de que los gobiernos se impliquen totalmente en la ECP desde el principio, de manera que se reducen los beneficios que se podrían obtener de la participación en las actividades de conceptualización, en la recopilación de datos, en su análisis y en la preparación de los documentos de la evaluación. Los equipos en los países y los Estados Miembros están de acuerdo en que el hecho de que los gobiernos no participen suficientemente y, por tanto, se identifiquen sólo de modo parcial, supone un obstáculo muy importante. Más del 50% de los equipos en los países es de esta opinión. La opinión de los Estados Miembros fue menos categórica, aunque varios de ellos coinciden con la apreciación<sup>31</sup>. Varios gobiernos no han expresado sus puntos de vista sobre el tema y algunos han sugerido que es demasiado pronto para sacar conclusiones.

#### **6. Participación de la sociedad civil**

95. La participación del país no debe limitarse al gobierno, sino que debe incluir desde el principio a otras partes interesadas de la sociedad civil<sup>32</sup>. Tanto los

equipos en los países como los Estados Miembros<sup>33</sup> son cada vez más conscientes de que la participación de las partes interesadas en el análisis del desarrollo y el diseño de las estrategias es fundamental para que la ECP y el MANUD sean realmente buenos. Con su inclusión se incorporan nuevas dimensiones de análisis y nuevas perspectivas sobre el desarrollo, el análisis y la estrategia, resultan más completos y se amplía el consenso sobre las prioridades para la cooperación en el sistema de las Naciones Unidas.

96. Según la evaluación externa, a menudo la participación de dichas entidades en las actividades del sistema se ha limitado a la cooperación de las organizaciones no gubernamentales y de las organizaciones de la sociedad civil en la ejecución de los programas y se ha restringido su participación en las actividades de evaluación y en el diseño de estrategias. Cuando se invita a las organizaciones de la sociedad civil a hacer sus aportaciones a la ECP y al MANUD ya es demasiado tarde, se han establecido las prioridades<sup>34</sup> y es difícil seleccionar qué organizaciones son realmente representativas de los grupos interesados y destinatarios pertinentes.

97. Un examen teórico de los documentos del MANUD revela que los equipos en los países apenas han comenzado a interesarse en la participación nacional. Existen obstáculos que no facilitan esta tarea: a) la necesidad de elaborar el MANUD a tiempo; b) la gran susceptibilidad política, en algunos países, con respecto a la participación de elementos no gubernamentales; y c) las organizaciones de la sociedad civil tienen a menudo una capacidad interna limitada para colaborar como consultores eficaces con el sistema de las Naciones Unidas.

### **7. La carga de los crecientes costos de transacción**

98. Una de las mayores preocupaciones de los países receptores es que la preparación y la supervisión de la ECP y del MANUD exigen muchos recursos, tiempo y conocimientos<sup>35</sup>. La ECP y el MANUD hacen aumentar los “costos de transacción” tanto para los países como para las organizaciones del sistema. Los países, en última instancia, tienen que pagar estos gastos adicionales para recibir ayuda del sistema y esa carga puede no ser sostenible cuando los recursos de la administración pública son limitados. La ECP y el MANUD imponen también al sistema de las Naciones Unidas un volumen de trabajo adicional considerable y sin precedentes, que exige a las organizaciones una

demasiada dedicación para asistir a las reuniones de los grupos temáticos y a las de coordinación, elaborar documentos, etc. Esto es, sobre todo, un problema para los organismos especializados, que cuentan con escaso personal en los países.

99. Ambos instrumentos suponen un mayor volumen de trabajo para los coordinadores residentes, que desempeñan un papel importante en la dirección y la supervisión, junto con otras tareas de coordinación de la ayuda, diálogo político, seguimiento de las conferencias y movilización de recursos. Otros representantes en el país comparten esta mayor carga. En términos de costos de oportunidad, los funcionarios públicos y oficiales de programas del sistema de las Naciones Unidas entrevistados por los evaluadores externos se quejaron del trabajo extra que suponen los dos instrumentos, que se añade a otros mecanismos de diagnóstico (por ejemplo, el documento de estrategia de reducción de la pobreza y el Marco Integral de Desarrollo), haciendo proliferar los grupos temáticos y duplicando esfuerzos, reuniones y documentos preparatorios<sup>36</sup>. El personal del sistema en los países calcula que este trabajo extra ocupa entre el 10% y el 20% de su tiempo.

100. Es difícil traducir todos estos costos en términos monetarios. La evaluación externa subraya que los recursos para los fondos de los coordinadores residentes, que ascendieron a 11.458.000 dólares en 1999 (de los cuales se desembolsaron 9.596.000 dólares), se utilizaron fundamentalmente para financiar actividades de programación cooperativas (preparación de la ECP y del MANUD), iniciativas de información y promoción, el seguimiento de las conferencias y las instalaciones y los servicios comunes<sup>37</sup>.

101. Se esperaba que la ECP y el MANUD hicieran disminuir los costos de transacción del gobierno por un “efecto de sustitución”, al reducir las necesidades de programación del país. Hay indicios de que se han logrado ciertos progresos (véase E/2000/46/Add.1, párrs. 27 a 35). Sin embargo, la preparación de los programas por países todavía exige, por su parte, una serie de actividades, misiones, documentación y procesos de aprobación que no están sincronizados. Los gobiernos confirmaron la sensación de que ambos instrumentos agregan mecanismos burocráticos a los procedimientos y requisitos existentes.

## **D. Repercusión del MANUD en el sistema de desarrollo de las Naciones Unidas**

102. En el funcionamiento del sistema de las Naciones Unidas en el ámbito de los países es donde resultan más evidentes las repercusiones de la ECP y el MANUD. Todas las fuentes confirman este resultado, que resulta muy significativo bien en términos objetivos o de manera potencial. La gran mayoría de los equipos consultados asigna más importancia al MANUD, ya que establece un marco para los programas por países, identifica prioridades estratégicas comunes y es un mecanismo importante para la formación de equipos. La mayor parte de los equipos en los países que trabajan en la ECP y las sedes de los organismos, está de acuerdo en que la ECP ayuda a preparar el MANUD, ya que facilita una manera común de comprender las direcciones estratégicas del sistema. Ambos instrumentos han contribuido a desarrollar una “cultura de sistema” entre los funcionarios de las Naciones Unidas que trabajan en los equipos en los países.

103. Aunque la preparación de estos dos instrumentos podría sustraer recursos a la atención de necesidades urgentes que surgen en los países, incluidas las situaciones especiales (desastres nacionales o desorden público), sólo el 11% de los equipos en los países considera que estas consideraciones sean motivo para asignar un papel menos central al MANUD. Sólo un pequeño porcentaje de los equipos expresa dudas acerca del valor añadido de dicho instrumento; para ellos, dicho valor no es aún totalmente evidente y las sedes de las organizaciones del sistema no han dado indicaciones suficientes sobre la gran prioridad del MANUD.

### **1. La ECP y el MANUD y la cohesión interna del sistema de las Naciones Unidas**

104. La evaluación externa señala que la ECP y el MANUD han reforzado la identidad colectiva de los equipos de las Naciones Unidas en los países, gracias al mutuo enriquecimiento que se deriva del hecho de compartir información y colaborar en el diseño de una estrategia de cooperación. Esto se da, sobre todo, cuando los miembros de los equipos han participado directamente en la preparación de los documentos de la ECP y del MANUD, sin apenas intervención de consultores externos.

105. La mayoría de los equipos comparte esta opinión y explica que, gracias a estos instrumentos, tienen un sentido más acusado de la identidad como equipo, una

mejor comunicación y mejores contactos dentro del sistema, así como una comprensión más clara de su papel como parte de un sistema. Los países donantes y algunos países receptores consultados para la actual revisión trienal amplia de políticas confirmaron la gran importancia de este efecto del MANUD, como medio de enriquecer el diálogo dentro del sistema sobre cooperación en los países<sup>38</sup> y para promover una forma común de entender las orientaciones estratégicas<sup>39</sup>. La descentralización y la delegación de autoridad por parte de la mayoría de las organizaciones han reforzado este efecto de formación de equipos. Es ampliamente evidente la existencia de un trabajo en equipo más intensivo en la programación de estrategias en torno a cuestiones intersectoriales y multisectoriales, y de una mayor coincidencia en todo el sistema con respecto al seguimiento de las conferencias.

106. No obstante, según la evaluación externa, el MANUD es un instrumento todavía muy dirigido desde las sedes y no suficientemente desde los países. Algunos representantes en los países han reconocido que las sedes de sus organismos o sus estructuras regionales no apoyaban totalmente el MANUD, lo que les creaba incertidumbre sobre las modalidades y el alcance de su participación. La evaluación externa reconoce también que la ECP y el MANUD han inducido a los principales organismos especializados a aceptar mejor un enfoque coordinado del análisis y la planificación estratégica. Ninguno de los dos instrumentos ha conseguido hasta ahora integrar una perspectiva regional, con la adecuada participación de comisiones regionales.

### **2. Participación de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas**

107. La repercusión de la ECP y el MANUD como instrumentos para la formación de equipos depende de la medida en que las organizaciones del sistema participan en su formulación. Los equipos en los países confirmaron que dicha participación había alcanzado niveles significativos. Sólo un reducido número de éstos y unos pocos países receptores y donantes la consideran insuficiente.

108. Sin embargo, la participación no es igual en todo el sistema, sino que varía entre unos organismos y otros dentro de un país, así como entre los diferentes países. Existe cierta preocupación por la limitada participación de organismos que tienen una representación directa en el país. La participación de las instituciones

de Bretton Woods en la ECP y el MANUD ha variado de moderada a significativa, según los casos.

### **3. Coherencia programática en el sistema de las Naciones Unidas**

109. Cabe preguntarse si estos dos instrumentos, y en concreto el MANUD, han originado, además de un efecto de formación de equipos, una mayor coherencia en las actividades operacionales del sistema, al establecer un marco común de planificación con objetivos comunes y una estrategia de cooperación acordada entre todas las partes. La función principal del MANUD es sentar las bases de una cooperación dentro del sistema, así como con los gobiernos y otros colaboradores, por medio de un conjunto complementario de programas y proyectos. Por tanto, su eficacia operativa depende del grado de armonización de los programas por países de las organizaciones individuales. De las consultas en el sistema se deduce que ha habido los efectos siguientes:

a) El MANUD ha proporcionado un marco común de prioridades para los programas por países;

b) Ha mejorado la selección de prioridades estratégicas bien identificadas y la focalización en ellas;

c) Ha coincidido con una mayor armonización de los ciclos de programas;

d) Ha inducido a adoptar definiciones de procesos y productos para incrementar la colaboración del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo en materia de programas y procedimientos para fomentar la realización de programas conjuntos y de revisiones conjuntas de mitad de período (véase E/2000/46, párrs. 165 a 168);

e) Ha constituido el motivo principal de los períodos de sesiones conjuntos de las Juntas Ejecutivas del PNUD/FNUAP y del UNICEF (con la participación del PAM) y de la decisión de que la presentación de los programas por países a las Juntas para su aprobación fuera siempre acompañada, en donde existan, de los correspondientes ECP y MANUD.

### **4. El MANUD y los programas por países de los distintos organismos**

110. El MANUD debería formularse antes que los programas de los distintos organismos y tendría que facilitar las prioridades para esos programas. Varios organismos consideran que ésta es una función esencial

del MANUD. Las consultas realizadas en las organizaciones del sistema ofrecen resultados desiguales por lo que se refiere al grado en que el MANUD desempeña esta función y muestran opiniones diferentes sobre la relación existente entre éste y la programación de los organismos. Los organismos técnicos pequeños no encuentran ninguna influencia del MANUD en sus programaciones, pero la mayor parte de las organizaciones del sistema (en concreto los fondos y programas, seguidos por los grandes organismos especializados) están tomando medidas para incorporar el MANUD en su programación por países, adaptando sus procedimientos.

111. Todavía no es muy evidente la repercusión del MANUD en los programas de los países, ya que este instrumento sólo funciona desde hace cuatro años y en algunos países apenas acaba de completarse. La mayoría de los MANUD en los países piloto se formularon cuando ya se estaban llevando a cabo los programas por países aprobados, por lo que no podían tener efectos apreciables en la orientación de los programas existentes<sup>40</sup>. Se ha observado que en muchas de las recientes actividades de programación, incluida la preparación de las revisiones de los programas por países, se han podido reflejar las prioridades establecidas en el proceso del MANUD, confirmando así su papel como marco para la ayuda al desarrollo. No se puede valorar todavía si esta influencia del MANUD en los programas por países es algo de fondo o se limita a una adaptación puramente formal de cada programa de país a unas categorías u objetivos genéricos comúnmente aceptados<sup>41</sup>.

### **5. El MANUD y los procedimientos de programación por países**

112. La compleja interacción entre el MANUD y la programación por países se enfrenta a problemas de sincronización<sup>42</sup> y conciliación de los requisitos de procedimiento. La evaluación externa concluyó que de todos los problemas planteados por los equipos y gobiernos de los países, éste fue el que más se mencionó como el principal obstáculo para la realización de actividades de programación conjuntas, la creación de una imagen global moderna de las Naciones Unidas y la capacidad de la Organización de participar en métodos de programación innovadores en materia de desarrollo<sup>43</sup>. Varias sedes de organizaciones y equipos en los países están de acuerdo con esta opinión<sup>44</sup>. Por otra parte, la programación por los propios organismos a nivel de las sedes podría carecer totalmente de un enfoque integrado y

armonizado, que es el objetivo del MANUD, contradiciendo las intenciones y expectativas de varias organizaciones. Además, se está presionando al personal en los países para que considere la realización de sus propias actividades de programación como una de sus máximas prioridades.

113. Son necesarios unos procedimientos de simplificación que no sólo tengan que ver con la programación por países sino posiblemente también con la formulación y aplicación del proceso del MANUD. Algunas organizaciones consideran que el MANUD es demasiado engorroso. Una dimensión del procedimiento se refiere a las modalidades de aprobación de los programas por países. En su decisión 2000/12 la Junta Ejecutiva del PNUD/FNUAP pidió al FNUAP que propusiera a los demás miembros del GNUD que se creara un grupo de trabajo con el objetivo de formular un proceso común de aprobación de programas a fin de poder hacer una presentación sustantiva, oportuna y conjunta de los programas por países. El GNUD preparó una propuesta de armonización de los procedimientos de aprobación<sup>45</sup> que presentó a las Juntas Ejecutivas. Esta propuesta pretende reducir la carga impuesta por los procedimientos actuales aprovechando al máximo las sinergias creadas entre los socios del GNUD, hace hincapié en la descentralización y mantiene la imagen individual de cada organización. La propuesta tiene por objetivo garantizar la rendición de cuentas a las Juntas Ejecutivas y asegurar que los instrumentos de la ECP y el MANUD ocupen un lugar central que sirva de base para la elaboración de programas.

114. La propuesta parte de la hipótesis de que la ECP es el elemento central de los análisis que hace el GNUD de la situación de los países y que el MANUD es el marco común de planificación de las actividades operacionales en los países y debe convertirse en el punto de partida de la elaboración y planificación conjuntas de programas, formando la base de los programas individuales para cada país. El MANUD debe convertirse en el “plan de actividades” de las Naciones Unidas, sin el cual las Juntas Ejecutivas no puedan formular, examinar ni aprobar los programas individuales para los países.

## 6. El MANUD y el efecto de sustitución

115. Una de las ventajas de esta propuesta del GNUD es que simplificaría la manera en que los fondos y programas individuales analizan la situación en su programación por países e integran ese análisis en los pro-

cesos de la ECP y el MANUD. Según la evaluación externa, para que la ECP y el MANUD tengan sentido desde la perspectiva de la programación deben ser un mecanismo de sustitución en lugar de simplemente añadir un nivel más de trámites de planificación. La idea es sencilla: debe haber un solo proceso de diagnóstico para el sistema de las Naciones Unidas anterior a la preparación de los programas por países, y la ECP debe ser el instrumento en torno al cual gire ese proceso de diagnóstico. Ello no significa que los distintos organismos no puedan realizar además estudios de diagnóstico específicos, sino que éstos deben complementarse y sincronizarse con la ECP.

116. El Secretario General ya observó que se había avanzado en esta esfera, con lo que se habían reducido los requisitos en la fase anterior a la programación<sup>46</sup>. En el seminario sobre el MANUD celebrado en Skytop se recomendó que se fijara un calendario preciso para la sustitución de los procesos de diagnóstico y planificación estratégica de cada organismo por la ECP y el MANUD.

117. La evaluación externa subrayó que, exceptuando los ejemplos mencionados más arriba y el actual intento de racionalizar los procesos de aprobación de programas, no hay pruebas sistemáticas de que el nuevo mecanismo esté sustituyendo a los que ya se aplicaban en el sistema. Varias organizaciones del sistema todavía prefieren recurrir a los diagnósticos individuales antes que utilizar la ECP. La cuestión que se plantea es si la ECP sustituye a todas las actividades de diagnóstico de los organismos o si es un proceso de armonización de esas actividades, incluidas las actividades específicas de organismos individuales.

## 7. El MANUD y la programación conjunta

118. En opinión del 35% de los equipos en los países, uno de los principales resultados del MANUD (y de la ECP, como se aclarará más adelante) es que conduce a una colaboración en la programación, aplicación y supervisión, y a una programación conjunta entre las organizaciones del sistema. La ECP y el MANUD han creado condiciones favorables para la programación conjunta, sin alterar la actual separación institucional entre los programas individuales por países<sup>47</sup>. Se han multiplicado los esfuerzos por promover iniciativas conjuntas, programas conjuntos, exámenes de mitad de período conjuntos, actividades de evaluación conjuntas, servicios conjuntos, etc.

119. Ello no significa que la aplicación del MANUD lleve a la unificación total de los programas que ejecutan los distintos organismos en el país en un solo programa conjunto. Puede elaborarse un programa conjunto sobre la base de los programas por países de los organismos en que se definan las relaciones entre las responsabilidades de cada una de las organizaciones participantes. El MANUD puede convertirse en algo más que un marco estratégico general y establecer lazos más fuertes entre los programas del país, funcionando como un plan de actividades a nivel nacional para el sistema de desarrollo de las Naciones Unidas. Éste es también el efecto que espera obtener la propuesta del GNUM de armonizar los procedimientos de aprobación.

120. Sólo el 27% de los equipos en los países consultados indicaron que uno de los elementos fundamentales del MANUD fuese que permite concentrar estratégicamente los recursos limitados del sistema en un número reducido de prioridades específicas. Por lo tanto, en esta fase los equipos en los países otorgan una baja puntuación a la utilización del MANUD como marco de recursos para los programas, algo que sería fundamental para establecer una programación conjunta para los países.

121. En junio de 2000, el GNUM aprobó una nota de asesoramiento, que había preparado en colaboración con varios equipos en los países, a fin de ayudar al personal del sistema de las Naciones Unidas y a las autoridades nacionales a formular programas conjuntos, determinando posibles acuerdos sobre responsabilidad financiera y gestión de programas. Con el objeto de mejorar la sinergia dentro del sistema se promovió la utilización de esa nota a nivel de los países. Actualmente se está lanzando, a título experimental, un examen más amplio de esta iniciativa, a nivel de todo el sistema, en el contexto del CCA, para lo cual se cuenta con el apoyo del grupo de trabajo del sistema de coordinadores residentes de las Naciones Unidas<sup>48</sup>.

122. Los informes anuales de los coordinadores residentes ofrecen varios ejemplos de programas conjuntos, especialmente en relación con iniciativas intersectoriales, como iniciativas para determinadas zonas e iniciativas integradas o conjuntas centradas en temas como la eliminación de la pobreza y el medio ambiente<sup>49</sup>; el programa conjunto de elaboración de un análisis y una estrategia de desarrollo humano para Egipto<sup>50</sup>; una iniciativa en favor de la educación primaria a nivel comunitarios en la India<sup>51</sup>; y la promoción de una

respuesta multisectorial a la epidemia del VIH/SIDA y enfermedades de transmisión sexual y el consumo de drogas en Kazajstán<sup>52</sup>. El establecimiento de actividades financiadas conjuntamente es un aspecto que podría intensificarse a medida que el MANUD vaya progresando, ya que por primera vez el sistema se está centrando en la aplicación de un conjunto acordado de prioridades comunes determinadas por la ECP y el MANUD.

## 8. Apoyo a la ECP y el MANUD

123. ¿Reciben la ECP y el MANUD suficiente apoyo del sistema de las Naciones Unidas? Por conducto del GNUM, se prestó considerable apoyo técnico y recursos a fin de facilitar la introducción del MANUD y la aplicación a largo plazo de la ECP. Aproximadamente 1.500 empleados, de 42 equipos en los países, han recibido ayuda en 36 cursillos celebrados en los propios países, con el apoyo de la Escuela Superior del Personal de las Naciones Unidas y de un grupo de 70 consultores capacitados especialmente, provenientes de 15 organizaciones. Las sedes de los organismos participaron en 15 cursillos celebrados en Ginebra, Nueva York, Viena, Roma, París y Bonn en 1999, y de mayo a noviembre de 2000 se organizaron cinco cursillos regionales en colaboración con las comisiones regionales, en los que participaron otras organizaciones del sistema.

124. Debido a que el costo de la ECP y el MANUD no se ha calculado, es difícil hacer una estimación del apoyo financiero que presta el sistema al MANUD. La evaluación externa del MANUD sugirió que la financiación del instrumento debería seguir aumentando y que el principio de reparto de los costos debería aplicarse a todas las organizaciones participantes<sup>53</sup>. El sistema no ha adoptado una posición uniforme en cuanto a esta necesidad. Una parte considerable de los equipos en los países (el 45,2%) y de las sedes de los organismos (el 48%) consideran que uno de los principales obstáculos que afronta el MANUD es la falta de recursos suficientes para apoyar su aplicación<sup>54</sup>.

125. La mayoría de los fondos y programas de las Naciones Unidas (salvo el PMA), que han sido las principales fuentes de financiación del MANUD, no consideran que la falta de recursos sea una limitación de especial importancia para ese instrumento. La misma opinión la comparte la mayoría de los pequeños organismos técnicos, que dicen que el MANUD no les supone ningún beneficio directo a la hora de programar sus propias actividades. Todos los grandes organismos

especializados que respondieron a las consultas para la revisión trienal amplia de políticas y todas las comisiones regionales, así como la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y el FIDA, hicieron hincapié en que la limitación de recursos era un obstáculo fundamental para el MANUD. Todas estas entidades pertenecen al grupo de organizaciones que desearían poder desempeñar un papel más importante dentro de dicho instrumento. Parece ser que podría haber una relación entre la preocupación por la insuficiencia de recursos de apoyo al MANUD y la dificultad que tienen determinadas organizaciones a la hora de participar efectivamente en el proceso.

126. A la ECP, la escasez de recursos parece preocupar mucho menos en lo que respecta, salvo en el caso de los grandes organismos especializados, que siguen considerándola un importante obstáculo para la aplicación de este instrumento (y, posiblemente, para su participación en él). Como conclusión, no hay una posición uniforme en el sistema sobre la necesidad de aumentar los recursos de apoyo a los instrumentos de la ECP y el MANUD como principal forma de promover las actividades, y la limitación de los recursos preocupa principalmente a aquellas organizaciones que tienen problemas para garantizar su propia participación.

### 9. Apoyo técnico a la ECP y el MANUD

127. El examen precedente de la limitación que la calidad técnica de la ECP y el MANUD podría suponer para el uso de estos instrumentos por parte de los gobiernos receptores plantea una serie de preguntas. ¿Presta suficiente apoyo técnico el sistema de las Naciones Unidas a estos procesos? ¿Proporciona los conocimientos técnicos necesarios para formular unos documentos técnicos de calidad? ¿Pueden disponer de apoyo técnico los equipos en los países o proporcionan ese apoyo las oficinas regionales o las sedes? ¿Disponen los equipos en los países de los conocimientos técnicos necesarios para poder producir documentos analíticos y estratégicos de alto nivel?

128. La evaluación externa insistió en que la capacidad técnica de los equipos en los países no era uniformemente alta, lo cual podría haber afectado a la calidad del MANUD y de la ECP. Algunos estudios de evaluación de consecuencias han expresado la misma preocupación. La cuestión es de particular interés para la ECP, debido a que ésta tiene un mayor componente analítico. Los evaluadores concluyeron que debería intentarse aprovechar mejor la diversidad de mandatos y perspec-

tivas del sistema de las Naciones Unidas a fin de garantizar unas ECP de alta calidad, más profesionales y objetivas.

129. Las consultas con las sedes de las diversas organizaciones del sistema prorrogan distintos puntos de vista sobre el tema. El asombroso esfuerzo hecho por el sistema de las Naciones Unidas para lanzar la ECP y el MANUD, incluidas las iniciativas de capacitación y el apoyo prestado por las sedes, es digno de admiración, y en toda la historia de las actividades operacionales no ha habido ningún esfuerzo comparable de apoyo a la programación a nivel de todo el sistema. Al mismo tiempo, la presencia y el apoyo de todos los fondos, programas y organismos especializados hace suponer que el sistema es lo suficientemente competente para hacer frente a la necesidad de adoptar una visión global de las prioridades de desarrollo y sus diversas dimensiones sectoriales. En respuesta a los cuestionarios para la revisión trienal amplia de políticas, varias organizaciones confirman que ésta es la situación existente en algunos países, donde los equipos correspondientes están capacitados para desempeñar una amplia variedad de actividades fundamentales de apoyo del sistema. Algunas de estas organizaciones insisten también en que la capacidad técnica de los equipos en los países debería mejorar a fin de poder acometer nuevas tareas específicas (por ejemplo, en relación con los derechos humanos, los conflictos internos y el sector privado).

130. A juicio de algunos organismos, el nivel de apoyo técnico prestado a los equipos en los países que participan en el MANUD y la ECP varía considerablemente de una organización a otra y de un país a otro. Cierta tipo de asesoramiento especializado que no está disponible a nivel nacional podría estarlo a nivel del sistema, o bien en las sedes o bien a nivel regional (por ejemplo, en lo que respecta al comercio, los derechos humanos, los análisis estratégicos intersectoriales y la mundialización). El problema consiste en cómo conseguir esos servicios en los casos en que sólo están disponibles en organizaciones que no cuentan con representación en el país.

131. Por esta razón algunas organizaciones han destacado que no se dispone de recursos suficientes para prestar ese apoyo técnico. La utilización del asesoramiento especializado disponible en los países receptores ha supuesto una importante fuente de apoyo técnico, como se ha demostrado mediante el recurso a consultores nacionales. La cuestión es si el sistema de las Naciones Unidas tiene conocimientos especiales en

ciertos ámbitos que no terminan de abarcar los expertos nacionales. La variedad de organizaciones del sistema de desarrollo de la Organización confirma que hay diversas entidades que cuentan con una reserva de capacidad técnica que resulta pertinente y necesaria para una aplicación adecuada del MANUD y la ECP. La disponibilidad de estas capacidades en los equipos en los países o su concentración en las sedes o en las oficinas regionales o subregionales varía según la organización y el país. Cuando los expertos técnicos no pertenecen al equipo en el país, surge la pregunta de si esos expertos podrían ser desplegados rápidamente, en caso de necesidad, para apoyar los procesos del MANUD y la ECP en atención a las necesidades del país. El tema de la capacidad técnica de los equipos en los países cobra importancia, por lo tanto, para la eficacia del apoyo que el sistema de las Naciones Unidas presta a la ECP y el MANUD.

### **E. Relaciones con otros instrumentos y mecanismos**

132. Las relaciones del MANUD y la ECP con otros instrumentos y mecanismos requieren cierta atención para determinar su posible complementariedad o detectar un posible riesgo de duplicación de funciones. Es preciso lograr una sinergia entre todos estos instrumentos. Es necesario seguir promoviendo la participación de los fondos, programas y organismos especializados de las Naciones Unidas, por una parte, y de las instituciones de Bretton Woods, por otra, en la ECP y el MANUD, así como en el marco integral de desarrollo, los documentos de estrategia para la reducción de la pobreza y los enfoques sectoriales. La evaluación externa del MANUD recomendó organizar mejor la secuencia de todos estos marcos, a fin de aprovechar al máximo la aportación de cada uno de ellos a la coordinación de la cooperación para el desarrollo. El Consejo Económico y Social, en el párrafo 12 de su resolución 2000/20, reiterando la resolución 53/192 de la Asamblea General, alentó a que se intensificara la cooperación entre los fondos, programas y organismos de las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods, a fin de garantizar, bajo el liderazgo del gobierno receptor, una mayor coherencia entre los marcos estratégicos elaborados por ellos.

### **1. El MANUD, la ECP y el marco integral de desarrollo**

133. El primer vínculo evidente se establece entre el MANUD y el marco integral de desarrollo, iniciado por el Banco Mundial en enero de 1999<sup>55</sup>. El marco integral de desarrollo es un proceso mediante el cual los países se valen de los conocimientos y los recursos a su disposición para elaborar y ejecutar estrategias eficaces para el desarrollo económico y la reducción de la pobreza mediante la adopción de un enfoque global del desarrollo a largo plazo, entre 10 y 20 años<sup>56</sup>.

134. El marco integral de desarrollo se empleó por primera vez en forma experimental en una muestra de 13 países<sup>57</sup> cuyas autoridades habían manifestado interés en poner en práctica buena parte de los principios en que se basa. Un número cada vez mayor de países, ya no a título experimental, está aplicando elementos del marco integral de desarrollo. Actualmente, asciende a 43 el número de países que supervisa el Banco Mundial a propósito de la aplicación de los principios del marco integral de desarrollo (en países en los que se ejecuta el documento de estrategia de lucha contra la pobreza)<sup>58</sup>. En general, los avances logrados en los proyectos experimentales son desiguales<sup>59</sup>, como también lo son su ritmo e intensidad, en los que inciden las circunstancias de cada país, los acontecimientos imprevistos y las esferas de interés de cada país. El proceso para lograr el compromiso oficial del gobierno de aplicar el marco integral de desarrollo probablemente sea más largo de lo previsto. Esto explicaría en parte el reducido número de países en los que el proceso ha concluido satisfactoriamente, si se compara con los procesos de la ECP o el MANUD.

135. Los principios del marco integral de desarrollo<sup>60</sup> son compatibles con los conceptos y los principios rectores adoptados por el MANUD y la ECP. Se basan en el mismo enfoque, tanto por lo que respecta al establecimiento de asociaciones como al concepto de identificación con el proceso. La ECP y el MANUD tienen un enfoque integral del desarrollo puesto que incorporan una amplia gama de cuestiones relativas al desarrollo, que son las que se han puesto de relieve en las principales conferencias de las Naciones Unidas y en las actividades realizadas por los países para aplicar sus recomendaciones. De igual forma que el marco integral de desarrollo, la ECP y el MANUD proporcionan la base para un enfoque orientado al logro de resultados mediante la utilización del marco de indicadores de

la ECP y el marco de recursos para los programas del MANUD.

136. A pesar de estas similitudes conceptuales, existe una diferencia fundamental entre el proceso del marco integral de desarrollo y los de la ECP y del MANUD, que es la siguiente: el marco integral de desarrollo es más un enfoque y un proceso que una estrategia de análisis y ejecución. Por el contrario, el documento de estrategia de lucha contra la pobreza constituye una estrategia. La ECP es el instrumento analítico que el sistema de las Naciones Unidas y otros asociados elaboran, en colaboración con el gobierno en cuestión, para determinar las tareas fundamentales del desarrollo. Estas pueden incorporarse a planes y marcos nacionales, o provenir de ellos, incluido el marco integral de desarrollo. El documento de estrategia de lucha contra la pobreza puede ser una parte de la estrategia general de desarrollo del gobierno. El MANUD es el plan de actividades del sistema de las Naciones Unidas y la estrategia de asistencia a los países es su equivalente en el Banco Mundial. Si bien la experiencia demuestra que pueden establecerse vínculos en distintas situaciones, en que los distintos instrumentos se elaboran en distintos momentos, sigue pendiente la necesidad de determinar una secuencia; sobre todo para garantizar que se presta el mayor apoyo posible a los procesos nacionales.

137. El ejemplo de Bolivia muestra cómo el marco integral de desarrollo, aprovechando un proceso de diálogo nacional que contó con el apoyo del sistema de las Naciones Unidas<sup>61</sup>, se puso en marcha antes que el MANUD. En ese caso, la formulación del MANUD se hará a partir de las expectativas expresadas por el gobierno en el marco integral de desarrollo. En los países en los que se está elaborando el marco integral de desarrollo, el MANUD (junto con su correspondiente ECP) debería proporcionar elementos que permitieran identificar mejor las cuestiones que deben incluirse en un enfoque integral de la elaboración de las políticas de desarrollo del país<sup>62</sup>.

138. A menudo se ha recalcado que la utilización de la ECP como base para el análisis de las opciones del país en materia de política y estrategia es la contribución fundamental que puede hacer dicho sistema al marco integral de desarrollo y al documento de estrategia de lucha contra la pobreza. En la evaluación externa del MANUD se señalaron varios casos en los que se utilizó la ECP como fuente de información básica para las

conversaciones con los asociados en el marco integral de desarrollo<sup>63</sup>.

139. Tras la adopción del marco integral de desarrollo en 1999, el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUM) proporcionó orientación a los equipos en los países sobre la forma en que se complementaban los procesos de la ECP y el MANUD y el marco integral de desarrollo. En el segundo semestre de 1999, el GNUM y el Banco Mundial establecieron<sup>64</sup> un grupo de estudio del sistema de las Naciones Unidas y del Banco Mundial sobre el marco integral de desarrollo (que actualmente también abarca el documento de estrategia de lucha contra la pobreza) encargado de examinar conjuntamente las experiencias en el plano nacional.

## **2. El MANUD, la ECP y los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza**

140. Últimamente se ha prestado más atención a la participación del sistema de las Naciones Unidas en el proceso del documento de estrategia de lucha contra la pobreza. El mencionado documento es un instrumento de política presentado por las juntas ejecutivas del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial en la reunión conjunta del Comité de Desarrollo y el Comité Provisional celebrada el 27 de septiembre de 1999<sup>65</sup>. El documento de estrategia de lucha contra la pobreza integra políticas y medidas de lucha contra la pobreza en un marco coherente de aspectos macroeconómicos, estructurales, sectoriales y sociales del desarrollo, cuyo objeto es promover el crecimiento.

141. Aunque se supone que el documento de estrategia de lucha contra la pobreza adopta una perspectiva a largo plazo del desarrollo social, en realidad abarca sólo tres años, por lo que resulta un instrumento a un plazo mucho más corto que el marco integral de desarrollo. En un principio, el documento fue ideado solamente para los 41 países pobres muy endeudados. Posteriormente, se amplió hasta incluir a unos 30 países más que pueden recibir créditos de la Asociación Internacional de Fomento (AIF). La complejidad del documento de estrategia de lucha contra la pobreza puso de manifiesto cuán difícil era llevar a cabo todo el proceso con plena participación de los interesados a tiempo para que los países pudieran beneficiarse prontamente de un alivio parcial de la deuda. Por tanto, se acordó que se elaborarían documentos de estrategia de lucha contra la pobreza provisionales. A principios de 2001, se concluyeron y aprobaron 30 documentos de estrategia provisionales y cuatro documentos de estrategia

definitivos (para Uganda, Burkina Faso, la República Unida de Tanzania y Mauritania).

142. Habida cuenta de que el sistema de las Naciones Unidas ya colabora en iniciativas cuyo objetivo fundamental es la reducción de la pobreza, su posición respecto del documento de estrategia de lucha contra la pobreza resulta especialmente importante para los países receptores. El Banco Mundial y el FMI alientan la participación del sistema, y la de otros asociados, para contribuir al perfeccionamiento de los documentos de estrategia. Se han celebrado consultas en la sede y en los países para reforzar dicha participación. De igual modo, se espera que las instituciones de Bretton Woods participen activamente en los procesos de la ECP y del MANUD, y varios ejemplos confirman esa participación. Sin embargo, sólo una parte (el 26%) de los equipos en los países consultados confirmaron que existiera una participación importante del sistema de las Naciones Unidas en el documento de estrategia de lucha contra la pobreza y en el marco integrado de desarrollo.

143. Se prevé un aumento de estos ejemplos de estrecha colaboración del sistema de las Naciones Unidas en el proceso de elaboración del documento de estrategia de lucha contra la pobreza a medida que se generalice el uso de dicho documento. Los estudios sobre las repercusiones del proyecto realizados por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales destacaron la importancia de la mencionada colaboración en países como Madagascar<sup>66</sup>, el Nepal y la República Unida de Tanzania. En la evaluación externa del MANUD se señalaron varios ejemplos en los que se utilizó la ECP como material de referencia para el proceso preparatorio del documento de estrategia de lucha contra la pobreza<sup>67</sup>. En la mayoría de los países donde se están preparando los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza o los documentos de estrategia provisionales se han establecido vínculos entre los procesos de la ECP, el MANUD y del documento de estrategia de lucha contra la pobreza (por ejemplo, en Camboya, Ghana, Honduras, Kenya, el Nepal, Nicaragua, el Pakistán y la República Unida de Tanzania, por nombrar sólo algunos).

144. Recientemente<sup>68</sup>, se ha seleccionado una serie de ámbitos de posible colaboración entre el sistema de las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods en la elaboración de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza. Dichos ámbitos son los siguientes:

a) Prestación de ayuda para la elaboración y realización de encuestas por hogares y evaluaciones participativas sobre la pobreza;

b) Fortalecimiento de la capacidad nacional, en particular la capacidad estadística e institucional, para mantener un sistema de vigilancia de la pobreza;

c) Aportación de estudios analíticos, también a través de la ECP, en ámbitos temáticos y sectoriales conexos en los que el sistema de las Naciones Unidas tiene probada experiencia;

d) Fomento de la confianza entre los diferentes interlocutores nacionales para entablar un diálogo nacional participativo sobre cuestiones relativas a la pobreza; y

e) Cooperación con las actividades nacionales para coordinar a los donantes y movilizar recursos.

145. Habida cuenta de que el documento de estrategia de lucha contra la pobreza es bastante reciente, su relación con el MANUD y la ECP está todavía en una fase inicial. Cuando se emplean todos estos instrumentos, suelen mostrar similitudes y ponen de manifiesto opiniones coincidentes sobre estrategias para el desarrollo. La erradicación de la pobreza se ha convertido en una prioridad de la cooperación para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas, como lo ha corroborado recientemente la Declaración del Milenio (resolución 55/2 de la Asamblea General). Así, pues, todos los instrumentos mencionados deberían ayudar a los gobiernos a llevar a la práctica la Declaración del Milenio y se deberían evaluar en función de su contribución al logro de esos objetivos.

146. La determinación de la secuencia entre los procesos de la ECP y el MANUD y el documento de estrategia de lucha contra la pobreza es un aspecto fundamental. La ECP ha sido concebida expresamente para ofrecer una evaluación común e integral de la situación del desarrollo en un país antes del establecimiento de la estrategia del sistema, que se concreta a través del MANUD. El proceso de la ECP brinda también una oportunidad para vigilar y seguir los progresos realizados en la consecución de los objetivos de la Conferencia. La utilidad que tiene la ECP para la elaboración del documento de estrategia de lucha contra la pobreza depende de la calidad de la evaluación y de que esté disponible en el momento oportuno. Se supone que la ECP ha de aprovechar los estudios analíticos realizados por distintos organismos y asociados y también aportar

una contribución a ellos (por ejemplo, análisis sobre la pobreza, informes sobre el desarrollo humano nacional, encuestas por hogares, evaluaciones del sector social, etc.)

147. La ECP puede ser una síntesis de todas esas actividades de evaluación y preparar el camino para la elaboración de estrategias tales como el marco integral de desarrollo, el MANUD y el documento de estrategia de lucha contra la pobreza. Para cumplir esa función, la ECP tal vez debería actualizarse sistemáticamente y cubrir una mayor cantidad de cuestiones relativas al desarrollo, teniendo en cuenta las cuestiones (en particular, las limitaciones financieras y económicas para el desarrollo) que las instituciones de Bretton Woods han de abordar en el marco integral de desarrollo y en el documento de estrategia de lucha contra la pobreza para poder usar esos instrumentos como base de sus decisiones sobre financiamiento.

### 3. El MANUD, la ECP y los enfoques sectoriales

148. En las directrices de la ECP se indica que el MANUD proporciona la base para articular una respuesta del sistema de las Naciones Unidas más coherente y unificada a los programas de inversión sectorial y a los enfoques sectoriales adoptados por el gobierno. Se entiende que esto es un ejemplo de la aplicación más amplia del enfoque de programas y no contradice el carácter multisectorial del desarrollo<sup>69</sup>.

149. Los enfoques sectoriales se están utilizando cada vez más en varios países. El Banco Mundial tiene una gran experiencia en este ámbito. Sin embargo, los donantes bilaterales suelen ser los que proponen este tipo de enfoque y también sus principales defensores<sup>70</sup>.

150. En noviembre de 1998, del GNUD inició una reflexión sobre los programas sectoriales y la posible participación de las organizaciones del sistema en el desarrollo de las estrategias sectoriales o de los programas de inversión y los enfoques sectoriales. Se prestó especial atención a los sectores de la salud y la educación, en los que el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP) habían puesto a prueba iniciativas especiales. El UNICEF, en particular, envió en septiembre de 1999 a sus oficinas exteriores instrucciones en las que explicaba su función en los enfoques sectoriales en materia de desarrollo (véase CF/PD/PRO/99-001). Deben establecerse vínculos claros entre los enfoques sectoriales y el apoyo que pres-

tan las organizaciones del sistema en forma de asesoramiento técnico, fomento de la capacidad institucional y actividades de promoción para respaldar nuevas políticas.

151. Se pueden citar varios ejemplos de participación del sistema de las Naciones Unidas en los sectores de la agricultura, la salud y la educación<sup>71</sup>. En un estudio sobre Mozambique se muestra la evolución de los enfoques sectoriales en un país en que apenas se empiezan a adoptar. Tanto el gobierno como las organizaciones del sistema están examinando este mecanismo y considerando la posibilidad de una mayor participación del sistema de las Naciones Unidas en ese tipo de iniciativas. A veces, los enfoques sectoriales se perciben como un desafío para el sistema de las Naciones Unidas, en los casos en que el gobierno no controla el mecanismo, sino que son otros organismos externos los que lo hacen, especialmente si disponen de mayores recursos financieros.

152. Para aumentar la participación del sistema de las Naciones Unidas en los enfoques sectoriales se requiere:

- a) Una firme dirección a nivel ministerial;
- b) El compromiso del gobierno de apoyar los enfoques sectoriales;
- c) Un consenso entre el gobierno y el sistema de las Naciones Unidas sobre cuestiones fundamentales de política y de gestión relativas al desarrollo sectorial;
- d) Estabilidad económica y política en el país para que se puedan prever las asignaciones presupuestarias a nivel sectorial.

153. En la evaluación externa del MANUD se subrayó la posible contribución de la ECP para la preparación de los enfoques sectoriales<sup>72</sup>. Si se comparan la ECP y los enfoques sectoriales, se constata la necesidad de una evaluación conjunta a nivel sectorial. Los donantes subrayan cada vez más la importancia de una participación más intensa del sistema de las Naciones Unidas en los enfoques sectoriales puesto que estos planteamientos constituyen una vía eficaz para facilitar la colaboración entre los asociados en el desarrollo. El sistema de las Naciones Unidas, haciendo uso de sus capacidades en los diferentes ámbitos técnicos en los que la Organización tiene competencia y mandatos, puede determinar su función precisa en relación con los enfoques sectoriales.

154. Uno de los problemas decisivos de los enfoques sectoriales es cómo abordar las cuestiones multisectoriales. Por su naturaleza, los enfoques sectoriales son verticales, por lo que resulta esencial la forma en que se manejen horizontalmente para encajar en una estrategia integral. A este respecto, la ECP y el MANUD proporcionan un marco que contribuye a establecer los vínculos necesarios, al menos desde la perspectiva del sistema de las Naciones Unidas. El MANUD se sitúa en un plano estratégico, en que las referencias recíprocas con las principales estrategias sectoriales pueden resultar decisivas. La determinación de la secuencia entre el MANUD y los enfoques sectoriales depende de la medida en que exista una programación sistemática de las actividades sectoriales. Los enfoques sectoriales pueden representar un corte transversal de todos los instrumentos analíticos y estratégicos mencionados (marco integral de desarrollo, MANUD, documento de estrategia de lucha contra la pobreza y ECP).

#### Notas

- <sup>1</sup> Véanse la resolución 50/227 de la Asamblea General; las resoluciones 1997/59 y 2000/19 del Consejo Económico y Social; las decisiones 98/13, 98/23, 98/24, 99/1, 99/5, 99/23 de la Junta Ejecutiva del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP); y las decisiones 98/8 y 99/8 de la Junta Ejecutiva del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
- <sup>2</sup> El informe más reciente del Secretario General sobre el tema de los recursos y la financiación figura en el documento E/2000/46.
- <sup>3</sup> La reunión ministerial se celebró en Nueva York el 11 de septiembre de 2000 y en ella participaron ministros y altos representantes de 65 países.
- <sup>4</sup> Véase la carta de fecha 17 de marzo de 1997 dirigida al Presidente de la Asamblea General por el Secretario General.
- <sup>5</sup> El sistema de evaluación común para los países fue examinado primero por el Consejo Económico y Social en 1996, en el contexto de la coordinación de las actividades realizadas por el sistema de las Naciones Unidas para erradicar la pobreza (véase E/1996/61, párr. 69, recomendación 4). Véanse también las conclusiones convenidas 1996/1 del Consejo, secc. D, párr. 10, en la que la evaluación se relaciona con las notas sobre las estrategias de los países.
- <sup>6</sup> Véase la guía sobre la ECP, sección 1 "Definición de la ECP". La ECP es un proceso que se lleva a cabo en los países para examinar y analizar su situación de

desarrollo y determinar las cuestiones críticas como base para las actividades de promoción, el diálogo sobre políticas y la preparación del MANUD. Se basa en un análisis común de la situación de desarrollo de los países y un entendimiento común de los principales riesgos que afrontan los países en el proceso de desarrollo.

- <sup>7</sup> En particular se utiliza: a) un análisis independiente realizado por tres examinadores externos (Adebayo Adedeji, Mary McCowan y Devaki Jain), quienes visitaron seis países (Colombia, Ghana, Rumania, el Senegal, el Yemen y Viet Nam); b) datos de un estudio teórico de los marcos de asistencia para el desarrollo y las evaluaciones comunes, en que se emplearon la Red de Aprendizaje sobre la ECP y el MANUD y los cursos de capacitación organizados en los planos nacional y regional; c) la evaluación general realizada por el sistema de las Naciones Unidas en el curso celebrado en Skytop (Pensilvania) los días 1° y 2 de marzo de 2001, en el que se examinaron los resultados de la evaluación externa; d) datos proporcionados por las organizaciones del sistema, los equipos de las Naciones Unidas en los países y los gobiernos para la revisión trienal de la política relativa a las actividades operacionales para el desarrollo correspondiente a 2001 por medio de cuestionarios y otras evaluaciones; e) exámenes de los informes anuales de los coordinadores residentes; y f) resultados de las misiones de evaluación del efecto de las actividades operacionales, finalizadas por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales en los países pertinentes.
- <sup>8</sup> El estado de la aplicación de la ECP y el MANUD al 15 de abril de 2001 se puede ver en <http://www.dgo.org>.
- <sup>9</sup> Se ha previsto aplicar el MANUD en los territorios de Timor Oriental y Kosovo administrados por las Naciones Unidas, en los que las evaluaciones comunes se terminaron en noviembre de 2000 y febrero de 2001 respectivamente. Las Naciones Unidas están preparando un plan para la República del Congo, basado en los principios de la ECP, el proceso de llamamientos unificados y el MANUD.
- <sup>10</sup> Según guía sobre la ECP, el MANUD procura mejorar la orientación de las operaciones del sistema y de sus resultados y lograr una mejor unidad de propósitos; sirve como marco común de referencia para los documentos de estrategia y los programas para los países de las organizaciones del sistema; fomenta la colaboración en las actividades de programación; y promueve el espíritu de equipo.
- <sup>11</sup> Véase la guía sobre el MANUD, "Metas y Objetivos".
- <sup>12</sup> Véase GNUM, *Report on the UNDAF*, curso práctico de evaluación, organizado por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales y la Oficina del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (OGNUD) en Skytop (Pennsylvania) los días 1° y 2 de marzo de 2001. Cuando el proceso es participatorio, el gobierno participa en la

- formulación y ejecución del programa de cooperación del sistema para el desarrollo. Así lo confirman algunos estudios realizados por el Departamento sobre la evaluación de los efectos en los países. Véase por ejemplo Peter Morgan y Sarah Mvududu “An evaluation of the United Nations system interventions on capacity building and poverty eradication in Mozambique, 1985-1999” (versión preliminar de febrero de 2001).
- 13 Véase “The evaluation of the impact of the United Nations system on capacity-building for poverty eradication in Nepal 1985-2000”, informe preparado por Meena Acharya y Art Wright para el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (versión preliminar de diciembre de 2000). La preparación del segundo marco de asistencia permitirá armonizar los programas del país cuando se inaugure el décimo plan quinquenal del Nepal, que se empezará a aplicar en enero de 2002.
- 14 Se han distribuido cuestionarios a los gobiernos de los países receptores y a los países donantes. Las observaciones proceden de una muestra de un reducido número de respuestas recibidas cuando se preparó el informe (23 respuestas de los países receptores y 12 de los países donantes).
- 15 Véase “2001 External Assessment of the UNDAF”, informe preparado por Adebayo Adedeji, Mary McCowan y Devaki Jain, 7 de marzo de 2001. Véase también el informe citado en la nota 12.
- 16 A pesar de ello, un importante componente del MANUD debe ser el marco de recursos del programa, que facilita la supervisión y evaluación basadas en los resultados de la programación de las actividades operacionales. Véase la guía sobre el MANUD, secc. 3, “Marco de recursos del programa”.
- 17 Véase el informe citado en la nota 15.
- 18 Tres equipos de las Naciones Unidas en China, Etiopía y Marruecos, que incluían representantes de los gobiernos, asistieron a ese curso práctico.
- 19 Véase “Un-doing the web on poverty: Report on the impact of the United Nations system’s support to capacity-building an poverty eradication in Madagascar, 1985-1997”, informe preparado por M. Taghi Farvar y Roy A. Stacy para el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (versión preliminar de febrero de 2001).
- 20 Red de Aprendizaje sobre la ECP y el MANUD, etapa experimental, “Main observations, lessons learned and examples: suggestions for action” (julio de 2000).
- 21 Véase P. Matthews, “Analysis and main lessons drawn from 15 CCA and UNDAF documents from the UNDAF pilot phase” (febrero de 2000).
- 22 *Ibíd.*
- 23 Véase el informe citado en la nota 15.
- 24 *Ibíd.*
- 25 Un 76% de las respuestas procedía de los países receptores; el 60%, de los donantes y el 69%, de los equipos de los países. Sin embargo, para el 26% de los equipos de los países, esta contribución es muy eficaz.
- 26 Véase el informe citado en la nota 15.
- 27 Véase el informe de síntesis preparado por el GNUM en agosto del 2000.
- 28 El papel que los indicadores desempeñan en las evaluaciones comunes, en el marco del apoyo a la aplicación y el seguimiento integrados y coordinados de las recomendaciones de las principales conferencias y cumbres, fue examinado recientemente en una reunión conjunta de los jefes ejecutivos del PNUD/FNUAP y el UNICEF, en la que también participó el PMA, celebrada el 26 de enero de 2001, así como por la Comisión de Estadística, en atención a una solicitud formulada por el Consejo Económico y Social (véase la resolución 2000/27 del Consejo, párr. 7). Se presentará un informe independiente sobre este tema al Consejo Económico y Social en su período de sesiones sustantivo de 2001. Véase también E/CN.3/2001/16). Además se presentará al Consejo, en su período de sesiones sustantivo de 2002, un informe sobre la aplicación de la resolución 2000/27.
- 29 Véase el informe citado en la nota 15.
- 30 Como ejemplo interesante de una amplia consulta con el gobierno, los donantes y la sociedad civil en el contexto de la ECA, véase el caso de Nepal, presentado por el equipo en el país en una reunión conjunta de las Juntas Ejecutivas del PNUD/FNUAP y del UNICEF, con la participación del PMA, el 26 de enero de 2001 (véase DP/2001/CRP.4).
- 31 De forma más detallada, los cuestionarios sobre la revisión trienal amplia de políticas han arrojado los siguientes resultados: a) el 53,8% de los equipos en los países (el 57,7% de los que están en países donde el sistema está muy implantado), el 44,4% de los donantes y sólo un país receptor consideraron que la reducida participación del gobierno en los grupos temáticos y en la preparación del MANUD era una limitación muy importante; b) el 51,3% de los equipos en los países, el 44,4 % de los donantes y el 33,3% de los países receptores consideraron un obstáculo fundamental la limitada consulta con los ministerios competentes y las autoridades locales y su reducida participación durante la elaboración del MANUD; c) el 51,3% de los equipos en los países (el 54,5% de los que están en países donde el sistema está muy implantado), el 33,3% de los donantes y el 20% de los países receptores destacaron la falta de un liderazgo apropiado por parte de esos gobiernos en la operación del MANUD.
- 32 En la resolución 53/192, párr. 20, se observa la importancia de consultar, entre otros, con otros asociados para el desarrollo competente.

- 33 El 69,2% aproximadamente de los equipos en los países en los que se ha llevado a la práctica la ECP o el MANUD (el 75,7% de los que están en países en los que el sistema está muy implantado), el 66,6% de los países donantes y el 40% de los países receptores que contestaron a esta pregunta, apoyan esta opinión.
- 34 Esto también puede aplicarse a la participación del gobierno; véase el informe citado en la nota 15.
- 35 Véase el informe citado en la nota 15.
- 36 Se ha intentado racionalizar y reducir drásticamente el número de estos grupos temáticos en algunos países; véase el informe citado en la nota 15.
- 37 Estas cifras se basan en los informes anuales de los coordinadores residentes de 1999; véase el informe citado en la nota 15.
- 38 El 58% de los países donantes y el 29% de los receptores apoyaron este punto de vista, a pesar de que el 53% de estos últimos prefirió no expresar su opinión al respecto.
- 39 El 50% de los países donantes y el 57% de los receptores destacaron este aspecto.
- 40 La mayor parte de los programas por países de fondos y programas abarcan el período hasta el 2001 y se prepararon e hicieron públicos en 1997, antes de la implantación del proceso del MANUD.
- 41 La traducción del MANUD en programas concretos para los países conlleva una serie de pasos, incluida la consulta con los colaboradores pertinentes, que requiere tiempo. Algunas de estas consultas se están llevando a cabo o se reflejan en los exámenes de mitad de período. Una evaluación rigurosa para determinar la coherencia y la pertinencia del MANUD no debe basarse sólo en una comparación de los textos del MANUD y de los programas por países.
- 42 La sincronización de los calendarios de los programas individuales puede lograrse mediante la armonización de los ciclos de los programas. Una mayor armonización de los ciclos de programación de los fondos y programas de las Naciones Unidas se considera una condición necesaria para la preparación eficaz del MANUD.
- 43 Véase el informe citado en la nota 15.
- 44 El PMA hizo una evaluación de la integración de sus ciclos de programación por países en la ECP y el MANUD. La integración del MANUD en los programas por países ha hecho mejorar la participación de los organismos en el MANUD, en algunos países (por ejemplo, Mozambique y el Yemen). En otros (por ejemplo, el Senegal), esta integración se limitó a su adhesión a las esferas prioritarias del MANUD, o (por ejemplo en Malawi) el proceso de programación en el país no había aprovechado las oportunidades de colaboración y apoyo mutuo en las que hace hincapié el MANUD. Es preciso fortalecer el intercambio de información y la elaboración común de estrategias de cooperación para el desarrollo y asistencia humanitaria. En Ghana, el MANUD I no pretendió integrar los programas de los organismos en torno a unos objetivos comunes, dado que los programas para el país existían antes de que se estableciera este instrumento, mientras que el MANUD II (actualmente en forma de proyecto) sí tendrá este objetivo.
- 45 Véase UNDG, Harmonization of programme approval process: two options (versión preliminar de 23 de febrero de 2001).
- 46 La nota de asesoramiento, que era un requisito del PNUD para la preparación de su marco para la cooperación con cada país es ahora facultativa. El FNUAP está sustituyendo gradualmente por la ECP el análisis separado de población que exigía para sus programas en cada país. El UNICEF ha tomado decisiones similares con respecto a determinados países. Véase E/2000/46/Add.1, párrs. 27 a 35.
- 47 Véase, entre otras cosas, la nota del GNUMD sobre definiciones de procesos y productos para mejorar la colaboración del GNUMD con los programas. Los programas conjuntos pueden resultar de situaciones en que las distintas organizaciones se reúnen para llevar a cabo evaluaciones conjuntas de los problemas e idear intervenciones que cuenten con objetivos, medidas, calendarios, necesidades de recursos y responsabilidades comunes. Véase UNDG, "Guidance note for preparing joint programmes/projects" (junio de 2000).
- 48 Esto forma parte de un conjunto de medidas que iniciaron el CCA y el GNUMD en 2000 para progresar en la simplificación y armonización de las reglas y los procedimientos, incluso en lo que respecta a los exámenes conjuntos de mitad de período de los programas por países de los organismos y a la contratación y administración del personal de los proyectos nacionales. Véase 2000/46, párrs. 165 a 168.
- 49 Por ejemplo, en Bangladesh, el Brasil, Camboya, el Chad, Filipinas, Gambia, el Irán (República Islámica del), Madagascar, Malí, Namibia, Nigeria, Trinidad y Tabago, Uganda y Viet Nam.
- 50 La iniciativa se basa en la participación conjunta del PNUD, el UNICEF, el FNUAP y el PMA, en apoyo del Gobierno, y está relacionada con la preparación de la ECP para Egipto. Se espera que los organismos especializados y el Banco Mundial se asocien a ella.
- 51 En la que participan el Departamento de Asuntos Económicos y el Departamento de Educación de la India, y el UNICEF, el PNUD, el FNUAP, la UNESCO y la OIT.
- 52 Con la participación del ONUSIDA, el FNUAP y la UNESCO, y una contribución del sector empresarial.
- 53 Véase el informe citado en la nota 15.
- 54 Sólo el 32% de las organizaciones del sistema destacaron la escasez de recursos como obstáculo para la ECP.

- <sup>55</sup> El Presidente del Banco Mundial, Sr. James Wolfensohn, fue quien propuso por primera vez el marco integral de desarrollo en un discurso titulado “La otra crisis”, que pronunció en la reunión anual del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional celebrada en octubre de 1998; posteriormente se le dio carácter oficial en una carta de fecha 21 de enero de 1999, titulada “Propuesta para un marco integral de desarrollo: un proyecto para debate”, que se dirigió a todo el personal y a la Junta Ejecutiva del Banco y a la comunidad para el desarrollo.
- <sup>56</sup> Véase la nota titulada “El marco integral de desarrollo y los documentos de la estrategia de lucha contra la pobreza” que se envió al Administrador del PNUD con una carta, de fecha 5 de abril de 2000, firmada por el Sr. Stanley Fischer, del Fondo Monetario Internacional, y el Sr. James D. Wolfensohn, del Banco Mundial.
- <sup>57</sup> Bolivia, Côte d’Ivoire, Eritrea, Etiopía, Ghana, Jordania, Kirguistán, Marruecos, la República Dominicana, la Ribera Occidental y Gaza, Rumania, Uganda y Viet Nam.
- <sup>58</sup> Véase el Grupo de estudio del sistema de las Naciones Unidas y del Banco Mundial sobre el marco integral de desarrollo y el documento de estrategia de lucha contra la pobreza, 22 de marzo de 2001 (teleconferencia entre Nueva York, Ginebra, Roma y París), informe de la reunión.
- <sup>59</sup> Los países donde los logros son más evidentes son Bolivia y Ghana; en cambio, se ha avanzado en menor medida en Etiopía, Kirguistán, Marruecos y la Ribera Occidental y Gaza.
- <sup>60</sup> Los principios de la estrategia integral de desarrollo son los siguientes: 1) una visión integral a largo plazo del desarrollo (que va más allá de la gestión macroeconómica e incorpora los objetivos de la gestión de los asuntos públicos y del desarrollo humano y social); 2) que el país sienta el programa como propio (el país debería llevar las riendas del programa); 3) establecimiento de asociaciones con organismos internos y externos; y 4) importancia especial de los resultados del desarrollo.
- <sup>61</sup> En Bolivia, el marco integral de desarrollo se basa en un proceso participativo iniciado por el Gobierno boliviano, conocido como “Diálogo Nacional: Bolivia hacia el siglo XXI”, al que se prestó apoyo a través de un proyecto del PNUD. El coordinador residente y un asesor en materia de desarrollo humano de las Naciones Unidas participaron plenamente en la formulación del marco integral de desarrollo.
- <sup>62</sup> Véase el ejemplo de Ghana, donde la preparación del marco integral de desarrollo resulta una prolongación natural de los procesos de la ECP y el MANUD y una oportunidad para aplicar los principios y planteamientos del MANUD a un grupo más amplio de asociados.
- <sup>63</sup> Véase informe citado en la nota 15.
- <sup>64</sup> Como seguimiento de la reunión celebrada el 19 de mayo de 1999 entre la Vicesecretaria General y el Director Gerente de Operaciones del Banco Mundial.
- <sup>65</sup> Inicialmente se planteó como una base para la condonación oficial de la deuda externa de conformidad con la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados que se inició en 1996, y como condición previa para recibir financiación del Servicio para el crecimiento y de lucha contra la pobreza del FMI y préstamos en condiciones favorables de la Asociación Internacional de Fomento (AIF). Cuando se aplica, el documento de estrategia de lucha contra la pobreza sustituye a los procesos del documento sobre parámetros de política económica del Banco Mundial y del Servicio financiero reforzado de ajuste estructural (SRAE).
- <sup>66</sup> En el caso de Madagascar, el Banco Mundial y el FMI decidieron aceptar el plan de reactivación nacional para el país (formulado con el respaldo del sistema de las Naciones Unidas) como el documento de estrategia de lucha contra la pobreza provisional para Madagascar habida cuenta de la gran calidad del plan y de la urgencia del país por acceder a una vía más rápida de alivio de la deuda para los países pobres más endeudados.
- <sup>67</sup> Véase el informe citado en la nota 15. El Gobierno de Kenya, por ejemplo, pidió que en la versión definitiva del documento de estrategia de lucha contra la pobreza se utilizaran el proyecto de la ECP y algunos indicadores incluidos en el marco de indicadores de la ECP. En Haití, la estrategia de lucha contra la pobreza se basará en las conclusiones de la ECP.
- <sup>68</sup> Véase la nota “Posición del GNUM en relación con el documento de estrategia de lucha contra la pobreza”, proyecto que está elaborando el Grupo de trabajo sobre la pobreza del GNUM.
- <sup>69</sup> Véanse las directrices del MANUD, sección 1, tema: “Definición del MANUD”.
- <sup>70</sup> Véanse los resultados del Seminario sobre enfoques sectoriales, organizado por un grupo de donantes partidario de ese sistema, que se celebró en Dublín del 8 al 10 de febrero de 2000.
- <sup>71</sup> Véase, por ejemplo, “An evaluation of United Nations system interventions on capacity-building and poverty eradication in Mozambique, 1985-1999”.
- <sup>72</sup> Véase el informe citado en la nota 15.