



Consejo Económico y Social

Distr.
GENERAL

E/1999/55
24 de mayo de 1999
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

Período de sesiones sustantivo de 1999
Ginebra, 5 a 30 de julio de 1999
Tema 3 del programa provisional*

ACTIVIDADES OPERACIONALES DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

Erradicación de la pobreza, fomento de la capacidad, recursos
y financiación y juntas ejecutivas de los fondos y programas
de las Naciones Unidas

Informe del Secretario General

* E/1999/100.



ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
I. INTRODUCCIÓN	1 - 5	4
II. ERRADICACIÓN DE LA POBREZA	6 - 77	5
A. Contexto	6 - 17	5
B. Principios	18 - 22	10
C. Enfoques	23 - 57	11
D. Coordinación	58 - 71	30
E. Evaluación	72 - 77	34
F. Recomendaciones	78 - 79	36
III. FOMENTO DE LA CAPACIDAD	80 - 104	37
A. Seguimiento inicial de la resolución 53/192 de la Asamblea General	98 - 100	41
B. Recomendaciones	101 - 104	42
IV. RECURSOS Y FINANCIACIÓN	105 - 124	43
Recomendación	124	49
V. FONDOS Y PROGRAMAS DE LAS NACIONES UNIDAS: PAPEL DE SUPERVISIÓN DEL CONSEJO	125 - 150	49
A. Cuestiones generales	125 - 127	49
B. Informes anuales presentados al Consejo por los jefes de los fondos y programas de las Naciones Unidas	128 - 129	50
C. Lista integrada de las cuestiones	130	51
D. Reuniones conjuntas o consecutivas de las juntas ejecutivas	131	52
E. Reuniones conjuntas de las mesas del Consejo y las juntas ejecutivas	132 - 134	52
F. Calendario de los períodos de sesiones anuales de las juntas ejecutivas	135	53
G. Recursos	136 - 141	53

/...

ÍNDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
H. Panorama general de las decisiones adoptadas, los temas principales de los programas de las juntas ejecutivas desde el período de sesiones sustantivo de 1998 del Consejo y los programas de los períodos de sesiones anuales de las juntas	142	54
I. Recomendaciones	143 - 150	58

Cuadros

1. Algunas de las decisiones principales adoptadas por las juntas ejecutivas de los fondos y programas de las Naciones Unidas desde el período de sesiones sustantivo de 1997 del Consejo	55
2. Algunos de los temas principales de los programas de las juntas ejecutivas de los fondos y programas de las Naciones Unidas desde el período de sesiones sustantivo de 1997 del Consejo	56
3. Temas principales de los programas provisionales de los períodos de sesiones anuales de 1999 de las juntas ejecutivas de los fondos y programas de las Naciones Unidas	57

Recuadros

1. La erradicación de la pobreza como prioridad de organizaciones seleccionadas del sistema de las Naciones Unidas	11
2. La Iniciativa 20/20	18
3. Servicios sociales básicos para todos	21

/...

I. INTRODUCCIÓN

1. Las actividades operacionales para el desarrollo en el sistema de las Naciones Unidas siguen experimentando importantes reformas. En esta tarea desempeñan una función primordial las directrices normativas expuestas en la resolución 53/192 de la Asamblea General, de 15 de diciembre de 1998, que atañe a la revisión trienal amplia de la política llevada a cabo. Esas directrices entrañaron un respaldo para una serie de iniciativas emprendidas como parte del proceso de reforma del Secretario General y de la aplicación de directrices normativas anteriores de la Asamblea (en particular, las resoluciones 44/211, 47/199 y 50/120). La intención del presente informe y su adición 1 ha sido captar de manera equilibrada e integral los principales cambios introducidos en el sistema de las Naciones Unidas.

2. El proceso de cambios orgánicos dentro del sistema se realiza en el marco de importantes retos mundiales y estratégicos para las actividades operacionales para el desarrollo que se examinan en la introducción del informe del Secretario General sobre la revisión trienal (A/53/226). Estos retos y las orientaciones concretas por países de las actividades operacionales requieren flexibilidad y capacidad de adaptación constantes y un alto grado de delegación de autoridad. Requieren también un prudente equilibrio entre las exigencias de cambio y reforma que emanan de directrices centrales y la necesidad de "seguir trabajando" a nivel de país. Conforme a los primeros indicios, si bien muchas reformas se pueden incorporar en la labor que se desarrolla a nivel de país con los recursos existentes, en ciertos casos la introducción de nuevas iniciativas y de formas originales de llevar a cabo actividades y aumentar su coordinación representa un importante volumen de trabajo adicional. Por añadidura, esos cambios se producen en circunstancias en las cuales los recursos disminuyen o se mantienen estancados, lo que entraña lamentables consecuencias para proyectos y programas. Enmendar esta situación debe constituir una de las preocupaciones principales.

3. En las secciones II y III del presente informe se examinan con cierta minuciosidad los dos temas, erradicación de la pobreza y fomento de la capacidad, seleccionados en el párrafo 62 de la resolución 53/192 de la Asamblea General y en la decisión 1998/299 del Consejo Económico y Social para ser examinados en la serie de sesiones sobre actividades operacionales del período de sesiones sustantivo de 1999 del Consejo. La situación actual de la erradicación de la pobreza se analiza en la sección II: se hace hincapié en las actividades desplegadas a nivel de país y se recomienda la adopción de medidas prácticas que contribuyan a la consecución de la meta de erradicación de la pobreza, conforme a lo estipulado en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social y en la resolución 51/178 de la Asamblea General sobre el Primer Decenio de las Naciones Unidas para la Erradicación de la Pobreza.

4. En la parte del informe dedicada al fomento de la capacidad (sección III) se describe la evolución de la cuestión durante los últimos 30 años y se señalan las medidas adoptadas o que se proyecta adoptar para aplicar las determinaciones pertinentes de la resolución 53/192 de la Asamblea General. La adopción por parte del Consejo de decisiones concretas sobre estos importantes temas contribuirá a la ejecución coherente y coordinada de dichas medidas en el sistema de las Naciones Unidas.

/...

5. Las secciones IV y V atañen a los recursos y la financiación y a las funciones de supervisión que desempeña el Consejo en relación con los fondos y programas y sus juntas ejecutivas. En las reformas de las Naciones Unidas en materia de cooperación para el desarrollo se hace hincapié en las funciones y las tareas de supervisión del Consejo.

II. ERRADICACIÓN DE LA POBREZA

A. Contexto

6. En este capítulo se hace una evaluación de las funciones que cumplen a nivel de país las actividades operacionales destinadas a erradicar en mayor grado la pobreza. No se consideran aquí cuestiones relacionadas con las tendencias mundiales de la pobreza ni con la política general para erradicarla, que son examinadas en el informe "La función del empleo y el trabajo en la erradicación de la pobreza: la potenciación y el adelanto de la mujer"¹, presentado por el Secretario General en la serie de sesiones de alto nivel del Consejo Económico y Social.

7. En febrero de 1997, cuando proclamó el Primer Decenio de las Naciones Unidas para la Erradicación de la Pobreza (1997-2006), la Asamblea General estipuló que "la erradicación de la pobreza es una necesidad imperiosa de carácter ético, social, político y económico para los seres humanos"². El objetivo del Decenio consiste "en erradicar la pobreza absoluta y reducir sustancialmente la pobreza en el mundo"³. Durante los últimos años las Naciones Unidas han puesto en marcha algunas iniciativas en la esfera de la erradicación de la pobreza en el mundo⁴, con el propósito de que los gobiernos presten más atención a los compromisos, recomendaciones y medidas que se han acordado para mitigar la pobreza y de que se pongan de relieve políticas que promuevan una distribución más equitativa de los ingresos y la riqueza, generen mayores oportunidades para los pobres y brinden apoyo más amplio a una labor prolongada y sostenida encaminada a erradicar la pobreza. Además, se ha previsto con claridad que la sección del sistema de las Naciones Unidas en la que se trabaja en favor del desarrollo desempeñe un papel fundamental en la conversión de estas decisiones normativas en programas prácticos que ofrezcan apoyo a los programas nacionales de erradicación de la pobreza.

¹ Este informe ha sido preparado bajo la dirección de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (E/1999/-).

² Véase la resolución 51/178 de la Asamblea General, párr. 3.

³ *Ibíd.*, párr. 7.

⁴ La bibliografía relativa a estas iniciativas es abundante y en el presente informe sólo se hará referencia a la documentación disponible. Véase, por ejemplo, E/19966/61, en particular la sección III, que se refiere al Enfoque armonizado e integrado del examen intergubernamental de la erradicación de la pobreza. Para una información más actualizada, véanse A/53/329, E/CN.5/1999/3 y E/CN.5/1999/4).

8. Para encuadrar las actividades operacionales para el desarrollo en su contexto actual, hay que recordar que la pobreza afecta a más de 1.300 millones de personas. En gran medida se comparte la preocupación por las consecuencias de los procesos de globalización y por la introducción generalizada de reformas económicas que influyen en las condiciones sociales de los pobres. La erradicación de la pobreza es, pues, el principal reto que enfrenta la comunidad internacional en los albores del siglo XXI. Es un objetivo universal del sistema de las Naciones Unidas⁵. La Asamblea General ha destacado el papel central del sistema de las Naciones Unidas en la prestación de apoyo a los países en desarrollo que se esfuerzan por alcanzar las metas establecidas en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social⁶. Además, otras conferencias y cumbres de las Naciones Unidas han pedido al sistema que preste atención especial a la erradicación de la pobreza⁷.

9. En mayo de 1996, el Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), reconociendo que era urgente convertir en hechos el compromiso asumido por la Cumbre, reiteró unos cuantos objetivos señalados en conferencias internacionales y determinó metas concretas para disminuir la pobreza para el año 2015:

a) Reducción a la mitad de la proporción de personas que viven en la pobreza extrema para 2015;

b) Educación primaria universal en todos los países para 2015;

⁵ Véase el párr. 5 de las conclusiones convenidas 1996/1 del Consejo Económico y Social.

⁶ Véanse, por ejemplo, el preámbulo de la resolución 50/107 de la Asamblea General y el Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, Copenhague, 6 a 12 de marzo de 1995 (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: 96.IV.8), cap. I, resolución 1, anexo I; para el Programa de Acción, véase ibíd., anexo II. Con la Cumbre se dio un paso fundamental para definir una estrategia de erradicación de la pobreza como uno de los tres objetivos superiores de la comunidad internacional (los otros son la consecución del pleno empleo y la promoción de sociedades seguras, estables y justas).

⁷ Además de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, es pertinente mencionar, entre otras conferencias mundiales pertinentes por el papel que desempeña el sistema de las Naciones Unidas en la erradicación de la pobreza, a las siguientes: Conferencia Mundial sobre Educación para Todos (Jomtien, Tailandia, 5 a 9 de marzo de 1990), Cumbre Mundial en favor de la Infancia (Nueva York, 29 y 30 de septiembre de 1990), Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río de Janeiro, 3 a 14 de junio de 1992), Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena, 14 a 25 de junio de 1993), Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo, 5 a 13 de septiembre de 1994), Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 4 a 15 de septiembre de 1995), Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) (Estambul, 3 a 14 de junio de 1996), Cumbre Mundial sobre la Alimentación (Roma, 13 a 17 de noviembre de 1996).

c) Avances demostrados hacia la igualdad entre la mujer y el hombre y la potenciación del papel de la mujer mediante la eliminación de la disparidad de género en la educación primaria y secundaria para 2005;

d) Reducción en dos tercios de las tasas de mortalidad de lactantes y niños de menos de cinco años y reducción en tres cuartos de la mortalidad materna, todo ello para 2015;

e) Acceso a los servicios de salud genésica, por conducto del sistema de atención primaria de la salud, para todas las personas en edad de requerirlos, a más tardar para 2015;

f) Aplicación de estrategias nacionales para un desarrollo sostenible en todos los países para 2005, velando por la modificación efectiva de la actual tendencia a la pérdida de recursos ambientales, tanto en el mundo como a nivel nacional, para 2015.

10. En su resolución 1998/44, el Consejo señaló la meta de reducir a la mitad, para el año 2015, la proporción de personas que viven en la pobreza extrema y reafirmó la urgente necesidad del cumplimiento oportuno y pleno de los compromisos convenidos en las grandes conferencias. También reiteró que la erradicación de la pobreza es un objetivo fundamental de desarrollo de los esfuerzos desplegados por el Consejo, velando por que se realice un seguimiento integrado y coordinado de las conferencias⁸. Destacó la necesidad de movilizar recursos nuevos y adicionales procedentes de todas las fuentes a fin de aplicar los resultados de las conferencias y de seguir avanzando en la puesta en práctica de la iniciativa 20/20 en los países interesados⁹.

11. Si bien durante los últimos 50 años se han registrado resultados alentadores en función de la declinación de la pobreza por ingresos y del aumento de la esperanza de vida y los niveles de nutrición, salud y educación¹⁰ y por más que hasta 1998 había cierto optimismo con respecto a las posibilidades de alcanzar las metas establecidas para el año 2015¹¹, más recientemente, con la finalización del siglo XX, las expectativas reflejan una mayor cautela como consecuencia de la desaceleración de la economía en muchos países en desarrollo¹². En el prólogo de World Development Indicators - 1999, el Presidente del Banco Mundial ha despertado dudas con respecto a las

⁸ Véase la resolución 1998/44 del Consejo, párrafos 1 y 2.

⁹ Véase el recuadro 2: Iniciativa 20/20.

¹⁰ Véase el informe del Secretario General: "La función del empleo y el trabajo en la erradicación de la pobreza: la potenciación y el adelanto de la mujer" (E/1999/-).

¹¹ Véanse, por ejemplo, Superar la Pobreza Humana, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), (Nueva York, 1998) y Are Poverty and Social Goals for the Twenty-first Century Attainable?, Lionel Demery y Michael Walton (Banco Mundial, 1998).

¹² Véase Poverty Reduction and the World Bank: Progress in Fiscal 1998, Banco Mundial, Washington D.C., 1999.

posibilidades de alcanzar las metas establecidas para 2015, en el mundo y en los distintos países, habida cuenta de las circunstancias reinantes. Esto justifica que se preste renovada atención a la función que cumple el sistema de las Naciones Unidas al llevar a cabo actividades operacionales para el desarrollo en procura de erradicar la pobreza.

12. Constituyen un punto de partida del examen que se realiza en el presente capítulo las conclusiones convenidas¹³ de la serie de sesiones de coordinación del Consejo de 1996¹⁴ y la Declaración de compromiso en pro de la erradicación de la pobreza, aprobada por el Comité Administrativo de Coordinación (CAC) en mayo de 1998.

Conclusiones convenidas 1996/1 del Consejo

13. Las conclusiones convenidas 1996/1 del Consejo están estrechamente asociadas a la Declaración sobre Desarrollo Social de Copenhague y al Programa de Acción aprobado por la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social celebrada en la antedicha ciudad en 1995, habida cuenta de que la erradicación de la pobreza constituye uno de los compromisos allí asumidos.

14. A la vez que confirmaba el compromiso internacional con la erradicación de la pobreza y reiteraba su preocupación por la disminución de los recursos destinados a la cooperación para el desarrollo, el Consejo decidió hacer hincapié en la coordinación del apoyo que proporcionan las Naciones Unidas a la erradicación de la pobreza en sus conclusiones convenidas 1996. El Consejo solicitó a las Naciones Unidas que contribuyeran a llevar a la práctica el Programa de Acción y la Declaración de Copenhague y exhortó a las organizaciones del sistema, incluidas las instituciones de Bretton Woods, a coordinar más estrechamente el apoyo que brindan a la labor que a nivel nacional llevan a cabo los gobiernos para erradicar la pobreza.

15. Conforme se ha señalado con énfasis en la Cumbre, se espera que el sistema de coordinadores residentes desempeñe un papel importante en la promoción de la coordinación a nivel de países, y el Consejo ha hecho hincapié, dentro de dicho sistema, en mecanismos de coordinación tales como los grupos temáticos, la evaluación común para los países, la nota sobre la estrategia del país y el

¹³ Véanse las conclusiones convenidas 1996/1 del Consejo.

¹⁴ El Consejo ha contribuido al desarrollo del diálogo intergubernamental sobre la erradicación de la pobreza por conducto de sus mecanismos subsidiarios, en particular sus comisiones orgánicas. En diversas oportunidades, la Comisión de Desarrollo Social, la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible y otras comisiones orgánicas han examinado cuestiones relacionadas con la pobreza y han llevado a cabo deliberaciones al respecto. La Comisión de Desarrollo Social, en particular, ha prestado primordial atención a los servicios sociales para todos y a la necesidad tanto de mejorar el acceso a los recursos productivos y la infraestructura como de extender el empleo productivo. También ha abordado cuestiones vinculadas con la vulnerabilidad, la integración social y la participación de los pobres. Véase, por ejemplo, Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 1996, Suplemento No. 9 (E/1996/29).

comité que trabaja sobre el terreno¹⁵. El Consejo también ha destacado la necesidad de fomentar la capacidad analítica nacional en materia de pobreza y de incorporar una perspectiva de género en las políticas y programas relacionadas con la pobreza. Ha reconocido el carácter específico que tienen en cada país las estrategias de erradicación de la pobreza, la función fundamental que corresponde al gobierno y la sociedad civil, la potenciación del papel de las comunidades locales, el papel complementario del sistema de las Naciones Unidas y la necesidad de garantizar la participación de todas las organizaciones del sistema.

Declaración de compromiso del Comité Administrativo de Coordinación (CAC)
en pro de la erradicación de la pobreza

16. En mayo de 1998, como culminación de la labor de sus grupos interinstitucionales de trabajo, el CAC aprobó la Declaración de compromiso en pro de la erradicación de la pobreza¹⁶, en la que el Comité hace hincapié en que la pobreza es una denegación de opciones y oportunidades, una violación de la dignidad humana. Reconoce que el mundo dispone de los recursos y de la capacidad para erradicar la pobreza absoluta si se dedica a ello y reitera que el sistema de las Naciones Unidas debe contribuir y actuar como catalizador en la tarea de movilizar la energía y los recursos de todos los agentes del desarrollo en la campaña contra la pobreza. Reconoce que la educación y el fomento de la capacidad constituyen una importante fuerza impulsora del desarrollo y subraya que la igualdad entre los sexos y la potenciación del papel de la mujer son cuestiones intersectoriales también importantes para la erradicación de la pobreza.

17. También se resumen en la Declaración los elementos de una estrategia común para erradicar la pobreza; se determina la necesidad de: a) la plena participación de los gobiernos y el resto de los agentes de la sociedad que influyen en el desarrollo; b) transparencia y responsabilidad, buena administración, protección de los derechos humanos y potenciación de la gente; c) crecimiento económico acelerado y sostenido; d) un crecimiento económico que sea equitativo, entrañe empleo intensivo y favorezca a los pobres; e) desarrollo sostenible, en el que se tengan en cuenta los vínculos existentes entre las presiones demográficas, los recursos naturales, la seguridad alimentaria, las enfermedades y la pobreza; f) desarrollo humano, con un mejor acceso a la vivienda y los servicios sociales básicos; g) potenciación, participación, fomento de la capacidad y asistencia programada; h) un clima microeconómico propicio, e i) participación de los pobres en la formulación de estrategias contra la pobreza.

¹⁵ Conforme se define en las resoluciones 47/119 y 50/120 de la Asamblea General, en sus respectivos párrafos 40 y 41.

¹⁶ La Declaración fue presentada al Consejo en su período de sesiones sustantivo de 1998 en relación con el tema "Aplicación de las decisiones y seguimiento integrados y coordinados de las grandes conferencias y cumbres de las Naciones Unidas" (véase E/1998/73).

B. Principios

18. Son preceptos fundamentales de las actividades operacionales que la responsabilidad fundamental de la articulación y ejecución de las estrategias nacionales para la erradicación de la pobreza recaiga en el país interesado y que las medidas prácticas que sean adoptadas cuenten con el apoyo de las comunidades locales. Por lo tanto, las actividades operacionales deben poder adaptarse a situaciones nacionales y locales concretas de manera perfectamente coordinada y complementándose entre sí. En consecuencia, si bien las actividades que despliega el sistema de las Naciones Unidas en apoyo de la erradicación de la pobreza deben tener en cuenta objetivos comunes amplios, cabe esperar asimismo que estén basadas en circunstancias propias de los países y que las decisiones pertinentes sean tomadas por las autoridades nacionales. Este enfoque es consecuente con las conclusiones convenidas 1996/1 del Consejo.

19. El papel del sistema de las Naciones Unidas consiste a menudo en ayudar a los gobiernos a trasladar las metas generales en las políticas y programas nacionales de desarrollo, acordando máxima prioridad a la erradicación de la pobreza. Al hacerlo, el sistema hace hincapié constantemente en las necesidades especiales de los grupos más vulnerables, los desfavorecidos, los marginados, los excluidos, los discriminados y los pobres absolutos, lo que exige la adopción de medidas y políticas destinadas a grupos determinados, como las mujeres, los niños, los ancianos, los pueblos indígenas, los refugiados, la población rural, los habitantes de la ciudad que viven en tugurios, los desempleados y los subempleados.

20. Este tipo de asistencia de macronivel comprende asimismo la formulación de estrategias concretas en pro del desarrollo social, relacionadas directamente con la erradicación de la pobreza. El apoyo que se presta en materia normativa puede comprender asimismo una revisión de las repercusiones de una amplia gama de políticas que afectan a los sectores más vulnerables de la población y que deben ser más sensibles ante las necesidades de los pobres.

21. Lo que es más importante, el sistema de las Naciones Unidas apoya actividades encaminadas a brindar asistencia directa a los pobres en muy diversas esferas. A menudo estas actividades ofrecen la ventaja de producir un "efecto de demostración" antes de una aplicación más extendida y de dejar enseñanzas con este fin¹⁷.

22. A veces se promueven, en carácter de iniciativas genéricas, programas conjuntos polivalentes para el desarrollo integrado rural o urbano y la erradicación de la pobreza, que después se aplican mediante subprogramas o proyectos más concretos.

¹⁷ Para unos cuantos ejemplos, véase la sección siguiente. Para un examen más pormenorizado de este tipo de intervenciones cuyo objetivo principal es luchar contra la pobreza, véase el documento informativo preparado por la División de Desarrollo y Políticas Sociales, "Poverty reduction strategies: a review" (ST/ESA/260), sección III.2; dicho documento fue preparado como resultado de un seminario de capacitación en estrategias de reducción de la pobreza que se celebró el 9 de enero de 1998.

C. Enfoques

Incremento de las capacidades nacionales

23. Los mandatos globales del sistema en materia de erradicación de la pobreza se traducen en actividades operacionales a nivel de país de diversas maneras, a petición de los gobiernos (véase el recuadro 1). De conformidad con sus respectivos mandatos estatutarios, el trabajo de las organizaciones ayuda a los países receptores a desplegar esfuerzos nacionales para erradicar la pobreza, mediante el fortalecimiento de la capacidad nacional de definir políticas, el suministro de una orientación en favor de los pobres para las políticas de desarrollo y el aumento de las capacidades de los pobres de resultados de iniciativas de asistencia directa. El apoyo del sistema de las Naciones Unidas a la erradicación de la pobreza se materializa en una serie diversificada de actividades, que comprende iniciativas de promoción, diálogo sobre normas generales, trabajo de información, apoyo a la formulación de políticas o programas nacionales, labor analítica (evaluaciones de la pobreza u otros estudios similares, sistemas de información y bancos de datos sobre la pobreza) y diversas medidas de asistencia directa a los pobres. Comprende asimismo el apoyo a la capacidad nacional para analizar y medir la pobreza, conforme ha recomendado el Consejo en 1996.

Recuadro 1

La erradicación de la pobreza como prioridad de organizaciones seleccionadas del sistema de las Naciones Unidas

Naciones Unidas

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH). Para la OACDH es importante aplicar un criterio basado en la defensa de derechos para luchar, entre otras cosas, contra la pobreza, habida cuenta de que se considera que la pobreza y la desigualdad constituyen una violación de los derechos humanos, conforme a la Declaración Universal de Derechos Humanos, y de que la pobreza extrema y la exclusión social son una violación de la dignidad humana. La justificación de las actividades desplegadas para combatir la pobreza dimana, pues, del derecho fundamental al desarrollo de todos los seres humanos.

Hábitat: Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. Este Centro, que pone de relieve que mejores asentamientos humanos contribuyen a erradicar la pobreza, persigue el propósito de ayudar a los países en desarrollo a reducir la pobreza urbana en tugurios y barriadas de ocupantes ilegales como consecuencia de un mejor acceso a la vivienda, el abastecimiento de agua, el saneamiento, la tenencia de la tierra con las garantías conexas y otras infraestructuras y servicios sociales.

Recuadro 1 (continuación)

Programas y fondos de las Naciones Unidas

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En 1995 la Junta Ejecutiva del PNUD, a la vez que hacía hincapié en que las prioridades nacionales en materia de desarrollo eran la determinante principal de los programas apoyados por el PNUD, señaló que la prioridad fundamental de la organización era la erradicación de la pobreza^a. Para lograr este objetivo, el PNUD ha determinado una serie de metas generales: a) promover condiciones que permitan un crecimiento económico que favorezca a los pobres; b) garantizar a los pobres sustento sostenible, facilitándoles el acceso a los bienes de producción; c) fomentar la igualdad entre los sexos y mejorar la condición jurídica y social de la mujer; d) garantizar a los pobres seguridad alimentaria sostenible, incluida la regeneración de los recursos ambientales de los que los pobres dependen, y e) dar apoyo a una buena administración que favorezca a los pobres, lo que incluye la potenciación de éstos. Para alcanzar estas metas el PNUD, en colaboración con otras organizaciones del sistema, incluido el Banco Mundial, impulsó varias iniciativas, cuyo propósito era medir y controlar la pobreza, integrar los esfuerzos por mitigarla, aplicar enfoques participativos y trabajar en pro de su reducción junto con el sector privado. Una actividad importante es la Iniciativa de Estrategias para la Pobreza, que persigue el propósito de colaborar con los países para que formulen estrategias y planes de lucha contra la pobreza. Además de publicar el Informe sobre el Desarrollo Humano, que aparece anualmente, el PNUD ha intensificado su actividad analítica con respecto a la pobreza a nivel de países, colaborando en la preparación de los informes sobre el desarrollo humano nacional. La División de Desarrollo Social y Eliminación de la Pobreza del PNUD dispone de un sitio web especialmente dedicado a la pobreza.

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Habida cuenta de que en los países en desarrollo tanto la sostenibilidad ambiental como la utilización de los recursos naturales están estrechamente vinculadas con el desarrollo social, la reducción de la pobreza y las presiones demográficas, la función del PNUMA en la promoción de la erradicación de la pobreza deriva de su mandato con respecto al medio ambiente y de la relación existente entre éste y otras esferas en el marco del desarrollo sostenible.

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). El primer plano que ocupa la pobreza se explica porque la Convención sobre los Derechos del Niño otorga a la pobreza máxima prioridad, partiendo de la base de que todo niño tiene el derecho fundamental de gozar de un nivel de vida aceptable y de que los niños están representados de manera desproporcionada entre los pobres. Habida cuenta de que el mandato del UNICEF consiste en garantizar la supervivencia y la protección de la mujer y del niño y el mejoramiento de su posición, concentra sus esfuerzos en la prestación de servicios básicos en esferas tales como la salud, la educación, la nutrición, la planificación de la familia y el agua y el saneamiento, que son fundamentales para mitigar la pobreza. La cobertura geográfica de la labor normativa del UNICEF comprende asimismo la pobreza infantil en los países industrializados. Junto con la OIT, hace particular hincapié en la lucha contra el trabajo infantil.

Recuadro 1 (continuación)

Fondo de las Naciones Unidas para Actividades en Materia de Población (FNUAP). Su mandato apunta a ampliar las opciones y oportunidades en los distintos programas demográficos y de salud genésica, alentando a los gobiernos para que inviertan en capital humano. El FNUAP reconoce que la pobreza tiene una marcada influencia en ciertos parámetros demográficos, que a su vez influyen en ella; por esta razón otorga el más alto grado de prioridad tanto a la asignación de recursos a los países más pobres y a los sectores más pobres de la población como a la programación de las actividades conexas. Para mitigar la pobreza, el FNUAP aboga por que se preste atención prioritaria a la asignación de recursos internos y a la provisión de servicios sociales básicos.

Programa Mundial de Alimentos (PMA). El PMA procura restringir la pobreza con miras a su erradicación, ayudando a los pobres a evadirse de la trampa del hambre y proporcionándoles medios diferenciados para prevenir y combatir la escasez de alimentos; a menudo se integra en las intervenciones de otras organizaciones en favor de las poblaciones más vulnerables.

Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID). Sus actividades en la esfera del desarrollo alternativo (por ejemplo, en la provisión de fuentes sustitutivas de sustento para quienes dependen de ingresos derivados del cultivo ilícito de opio o coca) pueden considerarse como medidas que apuntan a mitigar la pobreza, pues el mencionado cultivo ilícito se realiza en remotas zonas rurales, afectadas a menudo por problemas de pobreza de larga data.

Organismos especializados y organizaciones conexas

Organización Internacional del Trabajo (OIT). Uno de los tres objetivos principales de la OIT, que es promover el empleo y combatir la pobreza, se traduce en la promoción de estrategias antipobreza basadas en la creación de empleo; para ello la OIT cuenta con la colaboración de otros organismos del sistema y las instituciones de Bretton Woods.

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). La relación entre la seguridad alimentaria y la erradicación de la pobreza ha sido puesta de manifiesto por la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (Roma, 1996) y es una de las cuestiones a las que otorga máxima prioridad la FAO, que también hace hincapié en la vinculación existente entre desarrollo agrícola y pobreza de la población rural.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Su Conferencia General, en la resolución 29 C/53, pidió a todos los servicios de la UNESCO que, en la ejecución de los programas, atribuyeran un alto grado de prioridad a la cuestión de la extrema pobreza y velaran por que se llegase realmente a poblaciones víctimas de extrema pobreza y exclusión social.

Recuadro 1 (continuación)

Organización Mundial de la Salud (OMS). Su enfoque concreto de la erradicación de la pobreza, tanto a nivel de país como con iniciativas de carácter mundial, refleja el criterio expresado en la resolución de la Asamblea Mundial de la Salud, aprobada en 1992, en la que se pidió al Director general que velara por que en todos los programas de la OMS se identificase a los grupos económicos muy vulnerables y se proporcionasen los medios de mejorar y evaluar su estado de salud. En 1994 el Grupo Especial de Trabajo para la Salud en el Desarrollo subrayó la necesidad de mejorar el acceso a los servicios sociales básicos y de proteger el derecho a la salud de los grupos vulnerables.

Banco Mundial. El objetivo fundamental del Banco Mundial es ayudar a los países usuarios a reducir la pobreza y mejorar los niveles de vida mediante una estrategia de desarrollo global^b. Los tres elementos de su estrategia son: a) promover un crecimiento de amplia base y que demande mano de obra, incrementando la productividad y las oportunidades económicas de los pobres; b) mejorar el acceso a los servicios sociales básicos, y c) promover redes de seguridad y programas orientados a combatir la pobreza para quienes no puedan aprovechar las oportunidades de realizar trabajos remunerados o estén expuestos a grandes riesgos^c. En los últimos tiempos el Banco ha intensificado su estrategia mundial para reducir la pobreza; en este proceso se han producido dos variantes: se presta atención preferente a la formulación de estrategias para combatir la pobreza y se evalúan los efectos de los proyectos del Banco en los pobres. En 1997 se estableció la Red sobre Reducción de la Pobreza y Gestión Económica para garantizar que el Banco aportara la máxima contribución a dicha reducción. Tras las ediciones del World Development Report de 1980 y 1990, que se dedicaron a la pobreza, el Banco ha impulsado un proceso de participación y colaboración para preparar el World Development Report 2000-2001, que también tendrá como tema central la pobreza y se publicará en el otoño de 2000. Un sitio web especial (Poverty Net) se dedica a la tarea.

Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). El mandato original del FIDA se basa en la estrategia tripartita de aumentar la producción de alimentos, reducir la desnutrición y mitigar la pobreza rural. Más recientemente, la organización confirmó su compromiso de contribuir a eliminar la pobreza rural y el hambre y centró su atención en la promoción de la capacidad productiva de los pobres rurales, haciendo hincapié en la participación popular, las organizaciones comunitarias, el medio ambiente, las cuestiones de género y las minorías étnicas.

Recuadro 1 (continuación)

Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI). Contribuye a erradicar la pobreza en el marco de su mandato de promover un desarrollo industrial sostenible en los países en desarrollo y los países en transición. Se adoptan medidas transformadoras en esferas tales como las microempresas y las empresas pequeñas y medianas, las agroindustrias y las industrias conexas, la integración de la mujer en el desarrollo industrial y el desarrollo industrial rural. Asimismo, el desarrollo industrial se considera en el marco del desarrollo sostenible, la creación de empleo productivo y el crecimiento económico, que son las bases para el establecimiento de condiciones propicias para combatir la pobreza.

Otros

La erradicación de la pobreza es un principio rector para los programas de cooperación técnica de una serie de organizaciones: influye en la concepción de sus operaciones, pues se intenta sensibilizarlas ante los sectores más pobres de la sociedad. Así ocurre con el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) (especialmente en el sector agrícola, a nivel del pequeño agricultor). Algunas organizaciones no pueden abordar directamente la cuestión de la pobreza por la naturaleza técnica de sus mandatos. En esos casos, la lucha contra la pobreza se emprende como consecuencia de la asignación relativa de recursos a los países más pobres (por ejemplo, la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI)) o de resultados del beneficio indirecto que ciertas infraestructuras entrañan para el crecimiento económico de los países pobres (Unión Postal Universal (UPU), Unión Internacional de Telecomunicaciones (ITU)). La expansión de servicios específicos puede producir, con la creación de empleo, efectos que benefician a los pobres (UPU). La Universidad de las Naciones Unidas (UNU) contribuye a erradicar la pobreza en virtud de una serie de actividades seleccionadas que se centran en el desarrollo de África, la alimentación y la nutrición y el medio ambiente.

^a Véase la decisión DP/1995/23 de la Junta Ejecutiva del PNUD, párr.4; véase también Superar la Pobreza Humana, PNUD (Nueva York, 1998).

^b Véase Poverty Reduction and the World Bank: Progress in Fiscal 1996 and 1997, Banco Mundial (Washington, D.C.).

^c Ibíd., edición de 1998.

24. En el sistema de las Naciones Unidas siempre se ha considerado que la percepción generalizada de la pertinencia y dimensión del problema de la pobreza es un elemento fundamental de las estrategias que favorecen a los pobres. Por esta razón el sistema despliega gran actividad, a menudo participando en iniciativas conjuntas, en la promoción de tareas de propaganda e información con respecto a la pobreza. En colaboración con autoridades nacionales y otros

/...

asociados para el desarrollo, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, incluido el Banco Mundial, organizan conferencias, talleres, tribunas públicas, redes y campañas de información, tales como el Día o la Semana de Lucha contra la Pobreza¹⁸. Estas iniciativas también comprenden la preparación de documentos de trabajo y publicaciones y la prestación de apoyo a los gobiernos para que establezcan relaciones con los demás asociados para el desarrollo (la sociedad civil, las comunidades locales, el sector privado y otros donantes).

25. Muchos países han pedido asistencia para formular políticas nacionales de erradicación de la pobreza. Los informes anuales de los coordinadores residentes en 1998 han aportado en abundancia pruebas del apoyo proporcionado a los gobiernos para que formularan políticas nacionales¹⁹. Algunas veces estas políticas son parte de pautas generales para la promoción del desarrollo social, como ocurre con el plan de acción nacional de Bangladesh, el plan de desarrollo socioeconómico de Camboya, la estrategia para el desarrollo humano de Côte d'Ivoire, el plan de acción social de Etiopía, el programa de reforma social de Filipinas, la estrategia para el desarrollo social de Marruecos, el plan estratégico de desarrollo social del Paraguay y la estrategia para el desarrollo nacional y el programa de reformas económicas y sociales de Swazilandia. También se expresan en declaraciones estratégicas o para el largo plazo, tales como Visión 2020 en Mozambique, Visión 2010 en Nigeria y Visión 2022 en Swazilandia.

26. La Iniciativa de Estrategias para la Pobreza, que el PNUD puso en marcha en 1996 como programa de varios donantes, se propuso brindar apoyo a los gobiernos nacionales para que formularan estrategias y planes de lucha contra la pobreza²⁰. Este tipo de apoyo de macronivel comprende asimismo la formulación de estrategias concretas para el desarrollo social, que tienen relación directa con la erradicación de la pobreza: atañen, por ejemplo, al empleo, al sector no

¹⁸ Unos cuantos ejemplos son la iniciativa sobre el mes de la lucha contra la pobreza, en Mozambique; el taller sobre el tema Derecho, pobreza y política social y el taller sobre el Triángulo de la seguridad, en Costa Rica; la tribuna pública sobre Erradicación de la pobreza y Tendencias de la pobreza, en Etiopía; el foro sobre la reducción de la pobreza, en Zimbabwe, y el foro regional de las Naciones Unidas sobre la erradicación de la pobreza en Africa meridional, organizado en Namibia. Hay muchos otros casos: por ejemplo, los notificados por los coordinadores residentes en Botswana, Cabo Verde, Guinea-Bissau, Jamaica, Marruecos y la República Centroafricana.

¹⁹ Se han confirmado iniciativas explícitas de este tipo por lo menos en los siguientes países: Argelia, Barbados, Bolivia, Burundi, Cabo Verde, Camerún, Chile, China, Côte d'Ivoire, Djibouti, Egipto, Filipinas, Gambia, Ghana, Jamaica, Kenya, Kirguistán, Lesotho, Madagascar, Malí, Mauritania, Mongolia, Níger, Perú, República Centroafricana, República Unida de Tanzania, Senegal, Sierra Leona, Sri Lanka, Tailandia, Togo, Uganda, Viet Nam y Zimbabwe.

²⁰ Véase Superar la Pobreza Humana, PNUD (Nueva York, 1998). Conforme a una encuesta realizada en más de 130 países por el PNUD, 78 países (o sea, 60%) cuentan con planes o estrategias concretos para reducir la pobreza (43) o han incluido en sus planes o estrategias de desarrollo elementos específicos explícitamente destinados a reducir la pobreza (35).

estructurado, a los servicios sociales básicos (como educación, salud, agua y saneamiento), a la seguridad alimentaria y al desarrollo rural y comunitario.

27. Se considera que la creación, a nivel nacional, de una estructura normativa propicia para la erradicación de la pobreza es esencial para que las actividades operacionales resulten eficaces. El sistema trabaja con las autoridades nacionales para lograr que las políticas macroeconómicas sean equilibradas, para lo cual es preciso asignar recursos suficientes para apoyar las estrategias de lucha contra la pobreza. En este sentido, la Iniciativa 20/20 es un elemento rector (véase el recuadro 2).

28. Dicha iniciativa, en la que se han mostrado particularmente activas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, incluido el Banco Mundial, abarca una serie de países interesados y pretende lograr el acceso universal a los servicios sociales básicos, estableciendo metas claramente definidas en materia de asignación de recursos respecto de las erogaciones de los fiscos nacionales y de los presupuestos consignados a la cooperación para el desarrollo.

29. El sistema de las Naciones Unidas, incluido el Banco Mundial, alienta constantemente a los gobiernos (y otros donantes) para que mantengan o incrementen las asignaciones de recursos para servicios sociales básicos (tales como los servicios de salud genésica, la educación básica, los programas de nutrición y los servicios de bajo costo de abastecimiento de agua y saneamiento) y para que utilicen dichos recursos con más eficacia y equidad. Tanto el UNICEF como el PNUD han promovido en 1998 la revisión de los gastos del sector social en unos 30 países y han facilitado la organización de siete talleres regionales en Asia oriental y sudoriental, África al sur de Sahara, América Latina y el Caribe.

30. La prestación de apoyo al análisis de la pobreza a nivel nacional sigue siendo prioridad absoluta; lo demuestra el marcado aumento del número de estudios sobre la pobreza en distintos países, gracias a que el sistema de las Naciones Unidas, incluido el Banco Mundial, los ha promovido a partir de los últimos años ochenta.

31. En más de 100 países las propias autoridades nacionales, con el apoyo del PNUD y la colaboración de otras organizaciones del sistema, han preparado informes sobre el desarrollo humano nacional. Por su parte el Banco Mundial, trabajando en estrecha consulta con los gobiernos nacionales y a menudo en colaboración con el sistema de las Naciones Unidas y los donantes bilaterales, ha llevado a cabo aproximadamente 100 evaluaciones de la pobreza en 86 países.

32. El aumento de la capacidad institucional interna para evaluar la situación de la pobreza, conforme a lo recomendado por el Consejo en 1996, ha sido un resultado positivo de la mayor parte de estas iniciativas. Hasta la fecha, de 130 países, 75 han hecho suyas oficialmente las definiciones de "pobreza extrema" y 69 han suscrito las definiciones de "pobreza total"²⁰. En muchos países se han creado sistemas de información y bancos de datos básicos sobre la

pobreza y cuestiones conexas²¹. Los coordinadores residentes han señalado ejemplos de actividades de investigación y estudios sobre temas afines, tales como la seguridad alimentaria (por ejemplo, en Bangladesh, Chad, Eritrea, Sudán y Togo), la salud, incluida la salud materna (por ejemplo, en Nepal) y la educación básica y el empleo (por ejemplo, en Nepal, Nigeria y Perú).

Recuadro 2

La Iniciativa 20/20

La Iniciativa 20/20^a consiste en concertar un compromiso asociativo entre los países desarrollados y los países en desarrollo interesados a fin de asignar, en promedio, 20% del presupuesto del fisco de los países en desarrollo y 20% del presupuesto para asistencia externa de los países donantes a la promoción de los servicios sociales básicos.

La Iniciativa fue propuesta al principio por unas cuantas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y apoyada por la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social en 1995^b, para tratar de alcanzar las metas ambiciosas y con plazos definidos establecidas por una serie de conferencias mundiales en relación con el desarrollo social y la erradicación de la pobreza. Proporciona un marco para explicar la necesidad de incrementar las inversiones en servicios sociales básicos - salud básica, incluida la salud genésica, educación básica, programas de nutrición y abastecimiento de agua y saneamiento de bajo costo - a fin de alcanzar metas tales como las establecidas para el año 2015, que resume el Comité de Asistencia al Desarrollo en el informe Shaping the Twenty-first Century. La Iniciativa 20/20 pone de relieve el hecho de que los fondos que se asignan en la actualidad son insuficientes en aproximadamente un tercio de las necesidades financieras que entraña la cobertura universal de los servicios sociales básicos.

Como resultado de una reunión que organizaron los gobiernos de Noruega y los Países Bajos en Oslo, en abril de 1996, y que contó con la participación de diversos países interesados, entidades multilaterales y organizaciones no gubernamentales, se revisó la aplicación de la Iniciativa 20/20, lo que condujo a la adopción del Consenso de Oslo, que comprendió un acuerdo sobre los elementos constitutivos de los servicios sociales básicos y exigió un mejor control de los gastos en dichos servicios a fin de entablar diálogos útiles con los gobiernos interesados antes de establecer acuerdos 20/20.

El diálogo sobre cuestiones normativas que se debe mantener para poner en marcha la Iniciativa 20/20 demanda el máximo compromiso del gobierno, la plena participación de la gente en los países en desarrollo y el apoyo de la comunidad internacional.

²¹ Por ejemplo, en Brasil, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Egipto, El Salvador, Gabón, Gambia, República Popular Democrática de Corea, Yemen, Zambia y Zimbabwe.

Recuadro 2 (continuación)

La Iniciativa requiere mejores datos sobre la asignación de recursos a los servicios sociales básicos. Por consiguiente, varias organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, en particular el PNUD y el UNICEF, en estrecha colaboración con el Banco Mundial, a menudo asociadas con el FNUAP y la OMS y en colaboración y consulta estrechas con los gobiernos nacionales, han emprendido estudios preliminares en diversos países a fin de realizar exámenes del gasto público y controlar las asignaciones presupuestarias a los servicios sociales básicos. Los estudios por país confirman que la mayor parte de los países en desarrollo y de los países donantes no llegan a aportar el 20% de referencia y que la utilización de los recursos entre los países y en cada país es despaseja.

En el Consenso de Hanoi, adoptado en octubre de 1998, se reiteraron los objetivos de la Iniciativa 20/20 y se subrayó que la meta del acceso universal a los servicios sociales básicos se basa en consideraciones éticas, jurídicas y económicas. Garantizar el acceso a los servicios sociales básicos a los miembros marginados, vulnerables y más desfavorecidos de la sociedad no sólo es una obligación moral sino también algo económicamente racional, pues entraña la erradicación de las peores manifestaciones de la pobreza y el establecimiento de bases para alcanzar en el futuro un crecimiento económico sostenido y una mayor productividad. Como se subraya en el Consenso de Hanoi, si bien los países en desarrollo son los principales agentes de la ampliación de la cobertura y del mejoramiento de la calidad de los servicios sociales básicos, recae en los donantes la gran responsabilidad de velar por la asignación de más recursos a los servicios sociales básicos en sus programas de asistencia oficial para el desarrollo (AOD).

Aunque se ha expresado preocupación por las posibles consecuencias de la actual crisis económica y financiera de Asia, se reconoce que los obstáculos principales residen en que no se otorga prioridad política a la cuestión y en que la capacidad de absorción es limitada, lo que entraña un nivel insuficiente y un empleo inadecuado de los recursos asignados a los servicios sociales básicos. En el Consenso de Hanoi se reconoce también que el objetivo de lograr el acceso universal a los servicios sociales básicos debe presentarse y promoverse en el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General en el que se espera revisar la aplicación de la Declaración sobre Desarrollo Social y el Programa de Acción de Copenhague.

^a Véase "Cómo aplicar la Iniciativa 20/20: acceso universal a los servicios sociales básicos" (FNUAP, OMS, PNUD, UNESCO, UNICEF y Banco Mundial, Nueva York, 1998). Véase también el Informe preliminar de la segunda Reunión internacional sobre la Iniciativa 20/20 (Hanoi, 27 a 29 de octubre de 1998).

^b Véase el Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, Copenhague, 6 a 12 de marzo de 1995 (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: 96.IV.8), cap. I, resolución 1, anexo II, cap. V, párr. 88.

33. A pesar de estas iniciativas, la capacidad de análisis sigue siendo insuficiente en algunos países. Por otra parte, a menudo se desatienden las funciones de control y evaluación²². Por consiguiente, el sistema de las Naciones Unidas, incluido el Banco Mundial²³, con el que con frecuencia se trabaja de mancomún, dedica creciente atención al fortalecimiento de la capacidad nacional en estas esferas. También anticipa que la aplicación más amplia del sistema de evaluación común para los países, en colaboración con el gobierno pertinente y otros asociados nacionales e internacionales, constituirá una mayor contribución a la consecución de esta meta.

34. Las iniciativas relacionadas con la lucha contra la pobreza, tales como las examinadas en la presente sección, se han asociado a menudo con elementos del desarrollo de las instituciones, por lo que se fortalece la capacidad gerencial, de organización y técnica de las instituciones nacionales que se dedican a reducir la pobreza o que prestan servicios sociales básicos. Este efecto de desarrollo de las instituciones se vincula normalmente con otros aspectos de los proyectos individuales²⁴. El objetivo principal es el aumento de la capacidad de las instituciones locales o, a veces, la creación de instituciones nuevas. Sin embargo, conforme se destaca en la evaluación que se llevó a cabo en 1998, con ocasión de la revisión trienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales para el desarrollo, en 1998, el fomento de la capacidad no se debe limitar a distintos aspectos del desarrollo de las instituciones sino que debe abarcar la noción más amplia de desarrollo de la capacidad para identificarse como objetivo específico.

35. También se aumenta la capacidad de los pobres mediante gran variedad de iniciativas que emprenden las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y entrañan asistencia directa. Estas iniciativas se proponen facilitar a los pobres un mayor acceso a los bienes de producción (tierra, mano de obra, equipos e infraestructuras, fondos, tecnología, recursos ambientales) o un mejor empleo de los mismos, pues se pretende que desempeñen actividades que generen ingresos; también procuran aumentar el acceso a los servicios sociales básicos mediante la ejecución de programas destinados a establecer redes de seguridad. Comprenden programas de generación de empleo, el establecimiento de microempresas,

²² Véase Superar la Pobreza Humana, PNUD (Nueva York, 1998).

²³ Véase Poverty Reduction and the World Bank: Progress in Fiscal 1996 and 1997, Banco Mundial (Washington, D.C.).

²⁴ Se desarrollan estructuras gubernamentales especializadas para ejecutar políticas de erradicación de la pobreza. Así ocurre en los casos del Comisionado para la pobreza y los derechos humanos, adscrito a la Presidencia, en Mauritania; del grupo de orientación para la reducción de la pobreza del Consejo del Estado, en China; de la responsabilidad específica del Gabinete en la formulación de la estrategia nacional de lucha contra la pobreza, en Malí; de la Oficina del Primer Ministro, a cargo del programa nacional de erradicación de la pobreza, en Jamaica, y de la Oficina encargada de la mitigación de la pobreza y la creación de empleo, en Botswana.

iniciativas de desarrollo rural²⁵ y la promoción de servicios sociales básicos mediante programas de gasto público (incluidas las obras públicas).

Recuadro 3

Servicios sociales básicos para todos

El Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, aprobado en marzo de 1995, comprende objetivos cuantitativos para la satisfacción de las necesidades básicas, concretamente en lo que respecta a la educación básica, el analfabetismo, la esperanza de vida, la mortalidad materno-infantil, la salud y la atención de la salud, la seguridad alimentaria y la malnutrición, el abastecimiento de agua potable y salubre y el saneamiento adecuado y una vivienda asequible y apropiada. También se pide en el Programa de Acción que se realicen esfuerzos para conseguir que los servicios sociales básicos lleguen a todos los sectores de la sociedad. Estos servicios se pueden agrupar en tres categorías principales:

- a) Servicios destinados a satisfacer las necesidades esenciales de toda la población;
- b) Servicios destinados a atender las necesidades que existen en las distintas etapas de la vida de una persona;
- c) Servicios adaptados a las necesidades de determinados grupos con necesidades concretas, incluidas las personas con discapacidad, los migrantes y los refugiados, las poblaciones indígenas, los grupos que sufren discriminación, las víctimas de delitos o actos de violencia y otras personas.

El Equipo de Tareas del Comité Administrativo de Coordinación (CAC) sobre servicios sociales para todos elaboró directrices sobre educación básica, un criterio común para el fomento de la capacidad nacional para el registro de la mortalidad materno-infantil, la atención primaria de la salud, la salud genésica y la potenciación de la mujer y una nota de orientación sobre la migración internacional y el desarrollo.

Recientemente la Secretaría de las Naciones Unidas señaló a la atención de la Comisión de Desarrollo Social dos esferas interrelacionadas:

- a) innovaciones en la prestación y financiación de servicios sociales y
- b) medios de garantizar a los grupos de población subatendidos el acceso a los servicios sociales, teniendo en cuenta la diferente situación de cada país respecto de la disponibilidad y cobertura de esos servicios^a.

²⁵ Algunas de estas intervenciones, más directamente, procuran aumentar la capacidad de organización y comercial mediante capacitación, con miras al establecimiento de nuevas microempresas (por ejemplo, en Brasil, República Dominicana y Rumania) o promueven el desarrollo de la comunidad incrementando la capacidad de administrar proyectos de infraestructura rural.

Recuadro 3 (continuación)

En su 37º período de sesiones de febrero de 1999, la Comisión de Desarrollo Social llegó a conclusiones convenidas en las que se determinaban principios generales y metas para los gobiernos interesados en las siguientes cuestiones:

- a) Prestación y ejecución de los servicios sociales para promover el desarrollo social (responsabilidad del Estado, conexión con los derechos humanos, necesidad de introducir un criterio innovador en los sistemas de prestación a fin de garantizar la cobertura universal);
- b) Necesidad de reforzar la asociación entre el Estado y la sociedad civil, aunque reconociendo que brindar y garantizar el acceso universal a los servicios básicos es responsabilidad primordial del gobierno;
- c) necesidad de mejorar la información sobre los servicios sociales existentes;
- d) necesidad de sincronizar las políticas económicas y sociales con la prestación de mejores servicios sociales;
- e) necesidad de nuevos enfoques para movilizar recursos para los servicios sociales cuando haya limitaciones presupuestarias, pues harán falta recursos del sector privado y de organizaciones sin fines de lucro y de beneficencia;
- f) En todos los casos se requiere un firme compromiso de la comunidad internacional en apoyo de los esfuerzos nacionales.

La Comisión subrayó la importancia de concertar un compromiso de asociación mutua entre los países desarrollados y los países en desarrollo interesados en alcanzar las metas de la Iniciativa 20/20. Hizo hincapié en que la comunidad internacional debía ayudar a los países en desarrollo a garantizar la prestación de los servicios sociales básicos durante los períodos de dificultades económicas o cuando se viesan afectados negativamente por los procesos de mundialización y recomendó adoptar criterios socialmente más sensibles ante los ajustes estructurales. También se invitó a la comunidad internacional a seguir asistiendo a los países con economías en transición en su intento de brindar servicios sociales para todos^b.

^a Véase E/CN.5/1999/2.

^b Véanse las conclusiones convenidas de la Comisión de Desarrollo Social en su 37º período de sesiones bajo el título: "Seguimiento de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social: servicios sociales para todos".

36. Al hacer hincapié en la educación básica como instrumento para potenciar a los pobres y mejorar su calidad de vida, el sistema ha ampliado la esfera de posibilidades de la gente²⁶. La estrecha conexión entre mala salud y pobreza motiva diversas intervenciones del sistema de las Naciones Unidas, encaminadas a mejorar el acceso al agua potable e impoluta, el saneamiento y los servicios de salud básica²⁷.

37. La vulnerabilidad de ciertos grupos ante las medidas de ajuste estructural, la reducción y reestructuración del empleo y el gasto públicos, la liberalización o el ajuste gradual de los precios y de los tipos de cambio y otras reformas económicas similares, ha sido la justificación de que el objetivo principal de diversas iniciativas fuera el apoyo a medidas de protección social. A menudo el Banco Mundial, en colaboración con el PNUD y otras organizaciones, ha proporcionado alivio temporal a la población afectada por procesos de ajuste estructural, estableciendo fondos sociales o ejecutando otros programas definidos como redes de seguridad. Los fondos sociales se han utilizado para financiar una gran variedad de actividades, que van desde la creación de empleo hasta infraestructuras, empresas pequeñas y medianas y la provisión de servicios sociales. Estos fondos, que nacieron como redes de seguridad temporales, se han convertido con rapidez en instrumentos más permanentes de desarrollo económico y social. Aunque parece que en muchos casos su valor como alivio temporal se ha confirmado, su eficacia como vehículos conducentes a la reducción de la pobreza, o sea, su capacidad de llegar a la población más pobre, es dispar²⁸.

²⁶ Las intervenciones de la UNESCO en esta esfera se llevan a cabo sobre la base de un Marco de Acción sobre el papel de la educación en la mitigación de la pobreza y han generado métodos innovadores de impartir enseñanza, como ocurre con el programa de orientación, asesoramiento y adelanto de la juventud en Africa, dirigido a las comunidades pobres y puesto en marcha en más de 22 países.

²⁷ Son ejemplos: a) la colaboración de la OMS y el UNICEF en la formulación de planes sobre sistemas de prestación de servicios de salud en los distritos o la adopción de estrategias esenciales para servicios clínicos y de salud pública destinados a los más pobres; b) la colaboración del FNUAP para organizar servicios de salud genésica y planificar la ejecución de estrategias nacionales de salud; c) las iniciativas promovidas en relación con el virus de la inmunodeficiencia humana y el síndrome de inmunodeficiencia adquirida (VIH/SIDA) (en el marco del Programa conjunto y de copatrocinio de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (UNAIDS), con el que se ha establecido una red de grupos temáticos interinstitucionales y se han coordinado iniciativas en gran número de países).

²⁸ En varios países los fondos sociales han exhibido eficacia para dotar de equidad social al desarrollo nacional y han entrañado la introducción de innovaciones fructíferas en situaciones de emergencia y en las actividades en pro del desarrollo, pues han demostrado que son capaces de llegar a los pobres, producir empleo, servicios e infraestructuras (véase Social Funds and Reaching the Poor: Experiences and Future Direction, Banco Mundial, 1998)). Sin embargo, sus presupuestos son porcentajes pequeños del gasto público total. Es difícil evaluar sus efectos sobre el nivel permanente de ingresos de los beneficiarios y, en ocasiones, no llegan a los más pobres de los pobres. En los países en que la descentralización del Estado ha logrado avances sustanciales,

/...

Variedad de enfoques

38. En sus conclusiones convenidas de 1996, el Consejo subrayó que para erradicar la pobreza no hay una estrategia única que pueda considerarse la mejor y que las estrategias de erradicación de la pobreza deben amoldarse específicamente a cada país²⁹. Los datos de los países ponen de manifiesto la notable capacidad del sistema de las Naciones Unidas para adaptar el apoyo que brinda a circunstancias distintas, lo que confirma que una característica fundamental del sistema es su adaptabilidad.

39. El sistema de las Naciones Unidas ha sido capaz de desarrollar respuestas para mitigar la pobreza en diferentes países, ajustándose a la variedad de circunstancias que rodean a la población pobre³⁰ y aplicando un enfoque para cada país. Se ha puesto en marcha una combinación diferente de medidas contra la pobreza en países en desarrollo que están en recesión, países con un crecimiento acelerado en el corto plazo pero con limitaciones estructurales en el largo plazo, países afectados por las consecuencias en el corto plazo de ajustes estructurales y reformas económicas, países dominados por una fuerte polarización de los sectores productivos y un acentuado dualismo social, países en transición, países que enfrentan las consecuencias sociales de crisis financieras recientes, países sumidos en guerra o agitación social o que emergen de ellas y países golpeados por desastres naturales. En todos estos casos hay pobreza, aunque adopte formas diferentes. Se requieren descentralización y flexibilidad para que el sistema de las Naciones Unidas sea capaz de hacer frente a cambios repentinos de las circunstancias imperantes en los distintos países mientras lucha por reducir su pobreza.

40. En América Latina, el sistema de las Naciones Unidas ha respaldado intentos nacionales de erradicar la pobreza, prestando atención preferente a la desigualdad de las condiciones sociales y de la distribución del ingreso, haciendo hincapié en la creación de empleo para trabajadores poco calificados y destinando los programas de sus intervenciones a los sectores más pobres de la población, en particular a los pobres absolutos de las regiones rurales y a las poblaciones indígenas.

41. Se ha manifestado una creciente desigualdad en los países en transición³¹, que partieron de situaciones en las que la distribución de los ingresos era al principio relativamente pareja y donde la caída de los ingresos estuvo asociada a las difíciles circunstancias en las que se desarrollaba la transición económica. Hay una pobreza inducida por algunos de los efectos del proceso de

la administración centralizada de los recursos que se deben invertir localmente puede chocar de frente con la autonomía de las municipalidades y los distritos rurales (véase *ibíd.*).

²⁹ Véanse las conclusiones convenidas 1996/1 del Consejo, párr. 6.

³⁰ Véanse los resultados del estudio del PNUD, en 1996 y 1997 a cargo de la Red de conocimientos para la reducción de la pobreza, que se notifican en Superar la Pobreza Humana, PNUD (Nueva York, 1998).

³¹ Véase Poverty in Transition?, PNUD (Nueva York, 1998).

transición³². La labor del sistema de las Naciones Unidas se ha centrado en la obtención de un difícil equilibrio entre las reformas económicas y la necesidad de contar con un "Estado creíble", que debe desempeñar funciones importantes brindando apoyo al desarrollo del mercado pero que a la vez tiene que enfrentar el reto de velar por la protección del desarrollo humano mediante un nuevo sistema de asistencia social que adopte medidas selectivas en materia de salud y educación.

42. La actual globalización de la economía mundial ha producido efectos sociales que no son uniformes y puede provocar el riesgo de que queden sumidos en la pobreza grandes sectores de la población mundial. En octubre de 1998³³, el CAC subrayó su compromiso de adoptar medidas en común para hacer frente a los desafíos que la globalización plantea al desarrollo y a los efectos negativos de la crisis financiera, teniendo en cuenta las reformas estructurales e institucionales, fortaleciendo o construyendo servicios sociales básicos y brindando oportunidades de ganarse el sustento y redes de seguridad a los menos afortunados. El CAC destacó además que la equidad y la justicia social, más allá de su valor intrínseco, son también necesarias para la estabilidad política y financiera. El CAC expresó asimismo su preocupación por la mayor marginación de los países más pobres. Muchos países en desarrollo tienen dificultades para integrarse en el sistema mundial de interdependencia económica, como consecuencia, entre otras cosas, de su debilidad estructural y de la carga de la deuda externa, acumulada en el curso de los últimos decenios³⁴.

43. Este problema es muy agudo en muchos países africanos al sur del Sahara; sin embargo, la globalización ha producido nuevas víctimas en países que otrora se habían destacado por su rápido crecimiento económico y que últimamente han sido penalizados por repentinas fugas de capital como consecuencia de su inestabilidad financiera. Esto se aplica en particular a los países de Asia oriental y sudoriental, en los que corren peligro los logros de los últimos decenios en materia de progreso social. La intensidad de la actual crisis económica, que ha producido lamentables consecuencias, creando una nueva pobreza y provocando la explosión de las tasas de desempleo, reducciones draconianas del gasto público, marcados aumentos de los precios de los artículos de primera necesidad y la caída de los salarios reales, afecta asimismo a millones de trabajadores migratorios procedentes de otros países de la región. En algunos casos se observan signos de una creciente malnutrición. Los servicios sociales

³² Se estima que el número de pobres en la ex Unión Soviética y Europa oriental ha aumentado en más de 150 millones en los años noventa, como consecuencia del empeoramiento de la distribución de los ingresos, la declinación de la producción, el proceso de privatizaciones, la liberalización de los salarios y los precios, la inflación y el colapso del sistema de transferencia de los antiguos sistemas de control administrativo.

³³ Véase el comunicado de prensa sobre la reunión celebrada por el CAC el 31 de octubre de 1998, titulado "United Nations Leaders join forces to meet challenges of globalization" y distribuido el 2 de noviembre de 1998.

³⁴ La deuda externa de los países de renta baja se elevó de 55.000 millones a 215.000 millones de dólares entre 1980 y 1995, lo que representa más del doble del nivel de sus ingresos de exportación. La cantidad de dinero que absorbe la deuda externa sustrae recursos preciosos a la erradicación de la pobreza.

básicos se han deteriorado seriamente y la deserción escolar ha aumentado de repente. El tejido social de todos estos países ha sufrido graves amenazas de erosión. La falta o insuficiencia de las redes de seguridad social generó una nueva categoría de pobres y la condición de los pobres más viejos empeoró con el aumento de los precios de los alimentos y la reducción del gasto social.

44. En muchos foros internacionales, entre los que se incluye el Consejo, se examina la manera de abordar las consecuencias sociales de la crisis financiera asiática. Es importante que sus consecuencias queden reflejadas en estrategias sostenibles de erradicación de la pobreza y en las funciones que puede desempeñar en esa esfera el sistema de las Naciones Unidas. Se ha observado un aumento de la cooperación con el Banco Mundial³⁵.

45. En los países donde la recesión económica ha sido persistente, como en gran parte de África al sur del Sahara³⁶, el estancamiento de los ingresos ha ido acompañado por un significativo aumento de la pobreza. En muchos de esos países la economía se polariza y la erradicación de la pobreza requiere temarios nacionales muy precisos y programas internos que garanticen la coordinación. La reorientación de las asignaciones de recursos fiscales, como la sugerida en la Iniciativa 20/20, puede producir resultados útiles si se otorga la máxima prioridad al desenvolvimiento de los servicios sociales básicos, por más que las limitaciones presupuestarias constituyan obstáculos importantes. Parece que la potenciación, la movilidad social, el fomento de la capacidad, la microfinanciación y la creación de empleo son medios eficaces para facilitar la reducción de la pobreza.

46. El sistema ha sido capaz de adaptar su enfoque de la erradicación de la pobreza a las circunstancias especiales imperantes en situaciones de emergencia. Las emergencias pueden vincularse con desastres naturales (tales como inundaciones, huracanes o sequías) o con desastres provocados por el hombre, como son los casos de las guerras o las luchas civiles. En estos casos, necesidades imprevistas obstaculizan el desarrollo de una estrategia de erradicación de la pobreza.

³⁵ Véase, por ejemplo, el marco de acción que elaboró el sistema de las Naciones Unidas en Tailandia, en mayo de 1998, y tituló "A people centred development strategy for rapid recovery in Thailand". En los países asiáticos, el sistema de las Naciones Unidas, incluido el Banco Mundial, ha abordado de inmediato la cuestión de los nuevos pobres con iniciativas de promoción, estudios de evaluación, debates públicos y actividades operacionales conjuntas, especialmente por conducto de programas nacionales bien orientados de redes de seguridad, reconversión laboral, iniciativas de empleo sustitutivo (por ejemplo, en proyectos ambientales) y nuevas estrategias de apoyo a las empresas más pequeñas.

³⁶ Véase Progress Against Poverty in Africa, PNUD (Nueva York, 1998); para una serie de ejemplos de intervenciones en pro de la erradicación de la pobreza en diferentes países de África, véase Poverty Eradication in Africa: Selected Country Experiences, preparado por la Oficina del Coordinador Especial para África y los Países Menos Adelantados y el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales.

47. Cuando se producen desastres naturales - como ocurrió con las inundaciones de 1998 en Bangladesh, que afectaron a 30 integrantes de misiones y cubrieron 70% del país durante dos meses, o con los huracanes Jorge y Mitch, que afectaron a muchos países de América Central y el Caribe - la primera operación que emprende el sistema de las Naciones Unidas es la evaluación de los daños, que a menudo se confía al sistema de los coordinadores residentes; esta evaluación comprende una estimación de la pérdida de cosechas y, lo que es más importante, de las necesidades de la población afectada (alimentos, salud, vivienda, vestimenta, agua y saneamiento, servicios médicos, protección de los niños y reunificación de la familia, educación).

48. Allí donde prevalecen la inquietud pública o la situación de guerra, todas las actividades económicas se tornan precarias, el presupuesto destinado a servicios sociales queda sustancialmente recortado y un porcentaje extremadamente alto de la población permanece por debajo del umbral de pobreza, sin hogar y privado de sus fuentes tradicionales de subsistencia. Todos los indicadores sociales se deterioran. Aumentan sustancialmente tanto los riesgos de infección por epidemias como el déficit educativo. La explosión de movimientos masivos de personas desplazadas y refugiados plantea nuevos y difíciles desafíos a la erradicación de la pobreza.

49. En todos estos casos, cualquier estrategia de erradicación de la pobreza requiere que el sistema de las Naciones Unidas preste atención preferente a tres desafíos importantes: reasentamiento de los refugiados, rehabilitación de la economía y del conjunto y de los miembros más afectados de la sociedad y reintegración en la actividad productiva del país de las personas antes desplazadas y otros sectores afectados de la población.

50. En estos casos, el papel habitual del sistema de las Naciones Unidas es proporcionar asistencia humanitaria, haciendo hincapié en la coordinación, mientras planifica la rehabilitación y recuperación a mediano plazo, busca nuevas oportunidades de reasentar a los refugiados que regresan y promueve el desarrollo comunitario. A menudo se recurre a proyectos que producen efectos rápidos. Las iniciativas participatorias del desarrollo comunitario pueden ser instrumentos de la consolidación de la paz a nivel local. La interacción con el gobierno, incluidas las autoridades locales, que es crucial, requiere la participación de la sociedad civil, especialmente en el plano de las comunidades locales.

Enfoque comunitario

51. En el sistema de las Naciones Unidas, incluido el Banco Mundial, se manifiesta una preocupación generalizada por el hecho de que las iniciativas para erradicar la pobreza no siempre llegan a los más pobres. De resultados de esta preocupación aparece una tendencia a emplear enfoques más participativos y más preocupados por la comunidad³⁷.

³⁷ Véase, por ejemplo, "Participatory approaches to poverty alleviation in rural community development", Naciones Unidas (ST/ESA/262); véanse asimismo ejemplos útiles en "Poverty eradication in Africa: selected country experiences", Naciones Unidas.

52. La mayor parte de las iniciativas propugnan la movilización social de la población beneficiaria, que comprende la promoción de las organizaciones comunitarias y el desarrollo de la comunidad³⁸. La movilización social requiere un amplio acceso a los recursos, que entraña, entre otras cosas, la microfinanciación y la superación de la falta de acceso de los pobres a los préstamos comerciales³⁹. Algunas iniciativas abordan problemas de exclusión social y otros obstáculos que pueden reducir la participación de la población beneficiaria. Se han destinado iniciativas innovadoras, tales como los programas de red⁴⁰, a los grupos más vulnerables; se promueven, pues, enfoques integrales y la participación directa de la población interesada⁴¹.

53. Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, incluido el Banco Mundial, hacen uso cada vez más de un enfoque de potenciación en sus operaciones de lucha contra la pobreza. En este enfoque se hace hincapié en los principios de autodeterminación y dignidad como fundamentos del desarrollo humano y se destaca la necesidad de promover la sensibilización de los grupos marginados y construir un capital social y político mediante la organización y la movilización colectivas. A menudo se ha hecho hincapié en que la educación para todos es una importante fuente de potenciación.

54. El examen de las operaciones de inversión del Banco Mundial pone de manifiesto una firme tendencia a recurrir cada vez más a enfoques participativos. La introducción de enfoques más participativos indica asimismo la necesidad de que sea mayor la variedad de interlocutores que se ocupen de iniciativas dirigidas especialmente a luchar contra la pobreza; dichos interlocutores comprenden en número creciente socios no tradicionales, tales como organizaciones de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, el sector privado, entidades comunitarias y, sobre todo, la propia población beneficiaria, los pobres, que participan tanto en la elaboración como en la aplicación de las iniciativas. A nivel de país, se toma cada vez más conciencia de que la mitigación de la pobreza requiere la plena participación de todos los

³⁸ Véase Superar la Pobreza Humana, PNUD (Nueva York, 1998), cap. 3. Este es el aspecto dominante del enfoque adoptado por el Banco Mundial en World Development Report 2000-2001, en preparación (para más detalles, véase el sitio web Poverty Net del Banco Mundial).

³⁹ El programa experimental MicroStart, que el PNUD puso en marcha en febrero de 1997, con ocasión de la Cumbre sobre el Microcrédito, ha llegado a 20 países a fines de 1998. Los coordinadores residentes en Benin, Ecuador, Kirguistán, Sri Lanka y Zimbabwe han notificado experiencias positivas.

⁴⁰ Véanse las iniciativas que establecen una nueva alianza entre el gobierno y la sociedad civil ("red") para llegar a los más vulnerables en Superar la Pobreza Humana, PNUD (Nueva York, 1998), pág. 33.

⁴¹ El concepto de movilización social se ha utilizado en importantes iniciativas del PNUD, tales como el Plan de Desarrollo Zonal, que se puso en marcha en Sudán, y el Programa de mitigación de la pobreza en el Asia meridional, promovido en 1996 en seis países (Bangladesh, India, Maldivas, Nepal, Pakistán y Sri Lanka).

integrantes de la sociedad nacional, lo que sugiere la necesidad de establecer una especie de "pacto" entre la sociedad civil, el gobierno y el sector privado para combatir la pobreza.

Género

55. Para lograr una cabal comprensión de la pobreza es preciso reconocer el importante papel que desempeñan las desigualdades entre mujeres y hombres⁴². En 1998, el Consejo aprobó una resolución sobre la incorporación de la perspectiva de género en las políticas y programas del sistema de las Naciones Unidas y decidió prestar particular atención a la feminización de la pobreza y a sus causas y remedios⁴³. La relación entre empleo, erradicación de la pobreza y potenciación y adelanto de la mujer será considerada por el Consejo en su serie de sesiones de alto nivel⁴⁴.

56. Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, en especial el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), el UNICEF, el FNUAP, el PNUD y el Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer (INSTRAW) han apoyado a los gobiernos a promover políticas y proyectos que procuren la igualdad entre los sexos y la potenciación de la mujer. El objetivo principal de las intervenciones iniciales fue generar ingresos mediante sistemas de microcrédito, sobre la base del enfoque de que la desigualdad entre mujeres y hombres es consecuencia de la pobreza por ingresos, lo que pone de relieve la necesidad cada vez mayor de tener en cuenta factores subyacentes a menudo descuidados pero que traban el acceso a bienes y recursos.

57. Las últimas tendencias indican que las actividades del sistema se muestran más sensibles a la promoción de los derechos humanos, las capacidades y las oportunidades de la mujer y establecen una mejor relación con macro, meso y microfenómenos que afectan el equilibrio entre los sexos. Las capacidades individuales, que pueden estar condicionadas por factores tales como la salud y la educación y también por limitaciones sociológicas, culturales y políticas que determinan la diferenciación de los "derechos" por sexo, afectan el acceso de la mujer a bienes y recursos. El nuevo enfoque entraña un análisis sensible a las cuestiones de género en todas las intervenciones centradas en la lucha contra la pobreza. El sistema de las Naciones Unidas ayuda a los gobiernos a formular políticas sensibles a las cuestiones de género y fomenta el establecimiento de estructuras específicas⁴⁵.

⁴² La conexión conceptual entre género y pobreza ya fue considerada a partir de 1993 por la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (véase E/CN/6/1993/3).

⁴³ Véase la resolución 1998/43 del Consejo, párr. 7; la incorporación de las cuestiones de género representó una de las conclusiones fundamentales de la Plataforma de Acción de Beijing, aprobada en 1995.

⁴⁴ Véase el informe del Secretario General sobre el tema en la serie de sesiones de alto nivel del Consejo (E/1999/-).

⁴⁵ Véase Superar la Pobreza Humana, PNUD (Nueva York, 1998), cap. 7.

D. Coordinación

58. La erradicación de la pobreza representa un componente importante de la programación y, en muchos casos, una prioridad básica para diversas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, incluido el Banco Mundial⁴⁶. Hay en el sistema una percepción generalizada de que la erradicación de la pobreza, que no es competencia de ningún organismo en particular ni se puede abordar únicamente con acciones individuales de las organizaciones, requiere un enfoque bien coordinado a nivel de todo el sistema.

59. A nivel interinstitucional el CAC, que aspira a contar con una colaboración más amplia a nivel de todo el sistema, ha promovido ya una serie de iniciativas sobre la erradicación de la pobreza, en procura de establecer un vínculo entre las decisiones intergubernamentales que dimanen de las conferencias mundiales y la necesidad de garantizar a la vez un seguimiento integrado y coordinado en los países⁴⁷.

60. Estas iniciativas comprenden el establecimiento de un grupo de trabajo sobre la pobreza (1993); un taller de prospección de ideas organizado por el Comité Consultivo en Cuestiones de Programas y de Operaciones (CCCPO) (Turín, septiembre de 1995); el establecimiento de tres equipos de tareas de carácter interinstitucional, con un mandato sólidamente centrado en los países, en 1995; la aprobación de la Declaración de compromiso en pro de la erradicación de la pobreza⁴⁸, y el marco de acción preparado por el CCCPO y titulado "Freedom from poverty: actions and partnerships", tras el debate que se llevó a cabo en 1998 en torno de una nota denominada "Combating poverty towards a common response".

61. Los equipos de tareas interinstitucionales desempeñan un papel importante porque determinan, como productos finales, principios comunes y directrices prácticas que facilitan la programación a nivel de países. El Equipo de Tareas sobre Servicios Sociales Básicos para Todos, en particular, ha elaborado directrices para el sistema de coordinadores residentes y un compendio⁴⁹ de los compromisos internacionales sobre la pobreza y la integración social, así como otros instrumentos de información.

⁴⁶ Véase el recuadro 1 para una noción sucinta del papel que desempeña la erradicación de la pobreza como objetivo institucional de organizaciones seleccionadas del sistema de las Naciones Unidas, incluido el Banco Mundial.

⁴⁷ Para un repaso de estas iniciativas, véase también E/1998/19.

⁴⁸ La Declaración, aprobada por el CAC en mayo de 1998, fue presentada al Consejo en su período de sesiones sustantivo de 1998 (véase E/1998/73); para una síntesis de la Declaración véase el apartado A de la sección II supra.

⁴⁹ Véase Compendium of major issues addressed by the United Nations global conferences in the 1990s en "End-products of the ACC Task Force on Basic Social Services for All" (octubre de 1997). El compendio contiene los documentos oficiales y los indicadores relativos a las siguientes esferas: atención primaria de la salud, educación básica, salud genésica, potenciación de la mujer, migración internacional y fomento de la capacidad nacional para el seguimiento de la mortalidad materno-infantil.

62. En septiembre de 1998, sobre la base del trabajo de los equipos de tareas del CAC, se redactó un proyecto de marco de acción titulado "Freedom from poverty: actions and partnerships" en relación con el seguimiento integrado de las conferencias mundiales. El proyecto, actualmente en estudio, contiene una matriz, en la que se determinan 10 grupos de medidas normativas que se requieren para promover la erradicación de la pobreza, los elementos (actividades, criterios, modalidades y otros aspectos) correspondientes a un enfoque de la lucha contra la pobreza a nivel de todo el sistema y esferas posibles de colaboración.

63. Habida cuenta de la variedad de actividades del sistema de las Naciones Unidas que se centran en la pobreza y de la diversidad de los mandatos de las organizaciones en la esfera de erradicación de la pobreza, ya en 1996 el Consejo⁵⁰ centró su atención en la necesidad de aumentar la armonización y la coordinación entre todos los que intervienen en la erradicación de la pobreza, lo que requiere la eficaz colaboración de la totalidad de los asociados pertinentes, tanto dentro del sistema de las Naciones Unidas, incluidas las instituciones de Bretton Woods, como entre los otros asociados externos y, lo que es más importante, los asociados nacionales.

64. En las conclusiones convenidas aprobadas en 1996, el Consejo pidió a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que persistieran en adoptar un enfoque integrado y coordinado en el seguimiento de los resultados de las conferencias mundiales, todas las cuales otorgaron prioridad a la meta de erradicar la pobreza. El Consejo instó a todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas a velar por que sus representantes en los distintos países estuvieran plenamente comprometidos con las actividades de erradicación de la pobreza y promovieran la acción conjunta del sistema de las Naciones Unidas.

65. El Consejo, en particular, instó a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas a que, mediante el esfuerzo colectivo del sistema de coordinadores residentes, ayudaran a los gobiernos, cuando lo pidiesen, a preparar una evaluación de la situación de la pobreza en los distintos países como base de la formulación de estrategias de erradicación de la pobreza específicas para cada país. El Consejo reiteró que las actividades relacionadas con la erradicación de la pobreza ocupaban un rango muy elevado en el orden de prioridades del sistema de las Naciones Unidas y que, como ya se dijo (véase el apartado A de la sección II supra), debían recibir apoyo y ser coordinadas por conducto del sistema de coordinadores residentes, teniendo en cuenta las complementariedades y los aspectos más positivos de cada organización y reconociendo que, en definitiva, la responsabilidad de la coordinación en los países recae en sus gobiernos. De conformidad con los planes y prioridades nacionales, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben desplegar activos esfuerzos por ampliar y mejorar la coordinación y promover actividades conjuntas de las Naciones Unidas en relación, según proceda, con la formulación, aplicación, supervisión o evaluación de la lucha en pro de la erradicación de la pobreza⁵¹.

⁵⁰ Véanse las conclusiones convenidas 1996/1 del Consejo, párr. 5.

⁵¹ Véanse las conclusiones convenidas 1996/1 del Consejo, párr. 17.

66. El sistema de coordinadores residentes funciona sobre la base de diversos mecanismos reforzados que fueron examinados en la revisión trienal amplia de la política de 1998 y de los cuales el presente informe proporciona más información en capítulos posteriores. Estos mecanismos facilitan la coordinación de las actividades de erradicación de la pobreza. Entre ellos, los más pertinentes son los grupos temáticos y los marcos estratégicos y programáticos, tales como las notas sobre la estrategia de los países, el sistema de evaluación común para los países y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Además, cabe mencionar la realización de mesas redondas y reuniones de grupos consultivos, en particular de las que se ocupan de la erradicación de la pobreza como tema principal, pues contribuyen a movilizar y coordinar el apoyo de la comunidad de donantes a las estrategias de erradicación de la pobreza. Constituye un ejemplo útil la experiencia adquirida en Malí, Níger y Zimbabwe en materia de mesas redondas sobre la erradicación de la pobreza.

67. Los grupos temáticos, que con frecuencia se han convertido en mecanismos de consulta en el sistema de las Naciones Unidas, entablan diálogo sobre cuestiones normativas en relación con la erradicación de la pobreza con sus homólogos nacionales. En algunos países estos grupos se ocupan principalmente tanto de la erradicación de la pobreza como de otras cuestiones interdisciplinarias conexas (por ejemplo, desarrollo de la comunidad, educación, salud, VIH/SIDA, desarrollo rural, seguridad alimentaria, género y desarrollo)⁵². A veces, los grupos que trabajan por la erradicación de la pobreza se han constituido recientemente y, por lo tanto, es prematuro evaluar su eficacia. Estos grupos pueden convertirse en instrumentos importantes de la supervisión, el análisis, la evaluación y la reorientación de las actividades en favor de los pobres y del correspondiente intercambio de datos. En algunos casos, como por ejemplo en Costa Rica, Malawi y Malí, se recurre a los grupos temáticos para celebrar consultas prácticas cuando la programación requiere colaboración (programación conjunta o paralela), lo que resulta pertinente en relación con iniciativas centradas en la lucha contra la pobreza, especialmente en zonas geográficas determinadas.

68. En la respuesta del sistema de las Naciones Unidas a las prioridades nacionales hay que tener en cuenta las conferencias mundiales. Así se hizo en muchas notas sobre la estrategia de los países, especialmente en las redactadas a partir de 1994, y más explícitamente en el sistema de evaluación común para los países y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Por esta razón se espera que ambos mecanismos desempeñen un papel de creciente importancia en la coordinación de las actividades del sistema de las Naciones Unidas en pro de la erradicación de la pobreza. Lo dicho se aplica en particular al sistema de evaluación común para los países, habida cuenta de las posibilidades que ofrece como instrumento de análisis y promoción en apoyo de programas coordinados de lucha contra la pobreza. Esto guarda concordancia con las indicaciones formuladas por el Consejo en 1996⁵³.

⁵² Se pueden encontrar ejemplos en Barbados, Benin, Camboya, China, Guinea Ecuatorial, Malawi, Marruecos y Zimbabwe. Conforme al informe anual de 1998 de los coordinadores residentes, más de 50 países han establecido grupos temáticos que dedican atención preferente a la erradicación de la pobreza.

⁵³ Véanse las conclusiones convenidas 1996/1 del Consejo, párr. 9.

69. Las notas sobre la estrategia de los países se refieren a la erradicación de la pobreza como cuestión prioritaria de una manera que varía de uno a otro país. Hasta la fecha, se han aprobado 33 de esas notas; por lo menos en 14 se indica explícitamente que la erradicación de la pobreza ha sido el primordial objetivo de la intervención del sistema de las Naciones Unidas⁵⁴. En otros 10 países, la pobreza queda subsumida en algún otro concepto, como por ejemplo el desarrollo social, la distribución o la equidad de los ingresos, el desarrollo humano sostenible o el carácter prioritario de los servicios sociales básicos⁵⁵. Algunas veces se hace referencia a la erradicación de la pobreza señalando explícitamente metas concretas, pero en la mayor parte de los casos se la menciona tan sólo como objetivo general⁵⁶.

70. El sistema de evaluación común para los países es un medio potencialmente importante para brindar apoyo a una estrategia coordinada centrada en la lucha contra la pobreza. Complementa los esfuerzos ya desplegados a nivel de país por varias organizaciones que abrigan el propósito de evaluar la situación de la pobreza en los informes sobre el desarrollo humano nacional (PNUD), las evaluaciones de la pobreza (Banco Mundial), los análisis de situación (UNICEF), la evaluación de la seguridad alimentaria (PMA), los análisis demográficos (FNUAP) y otros estudios analíticos pertinentes; además, ofrece la ventaja de que procura incorporar un enfoque integrado y armonizado en el sistema⁵⁷.

71. En lo que se refiere al Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, experimentado hasta ahora en 18 países, se espera hacer, para el año 2001, una evaluación de su eficacia que permita estimar su capacidad de influir en el funcionamiento del sistema de las Naciones Unidas y su idoneidad como instrumento para armonizar e integrar esfuerzos y promover la erradicación de la pobreza en el marco de un desarrollo preocupado por la gente⁵⁸. En todos los países en los que se ha completado el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la erradicación de la pobreza figura como objetivo primordial del sistema de las Naciones Unidas.

⁵⁴ Bolivia, Botswana, Burkina Faso, Ghana, Indonesia, Jamaica, Malí, Marruecos, México, República Democrática Popular Lao, República de Moldova, Sudán, Turquía, Zambia.

⁵⁵ Eritrea, Filipinas, Guatemala, Mozambique, Pakistán, Papua Nueva Guinea, Senegal, Tailandia, Ucrania, Viet Nam.

⁵⁶ La especificación defectuosa de los objetivos en la mayor parte de las notas sobre la estrategia de los países y la omisión de indicadores precisos en casi todos los casos sugiere la posibilidad de que, en el curso de futuras revisiones, la tendencia actual a formular una evaluación común para los países redunde en beneficio de las notas actuales.

⁵⁷ Según los informes anuales de 1998 de los coordinadores residentes, 58 países proyectan iniciar o han iniciado ya una evaluación común con miras a formular marcos de asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo.

⁵⁸ Para más detalles sobre el sistema de evaluación común para los países y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, véase la Adición 1 del Informe.

E. Evaluación

72. Con el propósito de determinar la eficacia de proyectos o de conjuntos de proyectos cuyo objetivo principal es luchar contra la pobreza, distintas organizaciones los han sometido a evaluación. Las evaluaciones de la pobreza por países, los informes sobre el desarrollo humano nacional y otros análisis de la pobreza a nivel de país, que han realizado el PNUD, el Banco Mundial y otras entidades en diversos países, centran su análisis en la situación de los pobres y definen o evalúan las estrategias de reducción de la pobreza. Esta tarea comprende asimismo una evaluación de las medidas de política más apropiadas que se deben adoptar para poner en marcha dichas estrategias.

73. Se han efectuado estudios sobre la eficacia de instrumentos específicos y medidas concretas en función de la reducción de la pobreza. El UNICEF ha completado estudios sobre temas tales como la eficacia de los fondos sociales en los países en desarrollo, los mecanismos de participación de los usuarios en la financiación de los servicios sociales básicos o las opciones existentes para financiar la educación primaria en África. El Banco Mundial ha realizado una extensa serie de estudios sobre la eficacia de las distintas formas de redes de seguridad e instrumentos conexos a nivel mundial, regional y nacional⁵⁹.

74. En 1994 el PNUD solicitó una evaluación externa de sus propias actividades en favor de la reducción de la pobreza con el propósito de extraer enseñanzas útiles para definir la estrategia de la entidad⁶⁰. Lo más importante de esa evaluación fue la conclusión de que el PNUD no tenía manera de estimar sistemáticamente los costos o los efectos de sus actividades en función del bienestar de la gente. En ese mismo estudio también se puso de relieve que era difícil pasar de la evaluación de una serie de iniciativas locales a un enfoque programático más integrado del conjunto de las actividades del PNUD.

75. El PNUD y el Banco Mundial promovieron la realización de evaluaciones más completas de las actividades encaminadas a reducir la pobreza. El informe Superar la Pobreza Humana del PNUD, que representa un importante esfuerzo por llevar a cabo una revisión global de las actividades desarrolladas por el PNUD con miras a erradicar la pobreza, abarca una amplia variedad de temas. Además, últimamente el PNUD ha emprendido un exhaustivo estudio interno de los proyectos del período comprendido entre 1992 y 1996 que tenían por objetivo principal la lucha contra la pobreza; en él se ha prestado particular atención a la distribución de los recursos en el quinto ciclo de programación y se ha evaluado en qué medida esa distribución se ajustaba a los nuevos mandatos legislativos establecidos por el propio PNUD en 1994⁶¹. Junto con el Informe del Desarrollo Humano, los diversos informes sobre el desarrollo humano regional⁶², los

⁵⁹ Para referencias véase el sitio web Poverty Net del Banco Mundial.

⁶⁰ Véase Superar la Pobreza Humana, PNUD (Nueva York, 1998).

⁶¹ Todavía no se dispone de los resultados finales de este exhaustivo estudio.

⁶² Véanse asimismo los siguientes informes regionales publicados por el PNUD: "Preventing and eradicating poverty in the Arab States", "Progress against poverty in Africa" y, para los países de Europa oriental y la Comunidad de Estados Independientes (CEI), "Poverty in Transition?".

estudios de las perspectivas nacionales a largo plazo y varios informes sobre el desarrollo humano nacional, estas actividades representan intensos esfuerzos por seguir evaluando las operaciones del PNUD en función de la erradicación de la pobreza.

76. El Banco Mundial ha llevado a cabo de manera sistemática una evaluación de sus propias actividades centradas en la reducción de la pobreza y casi todos los años publica un informe titulado Poverty Reduction and the World Bank. La eficacia de sus operaciones se estima en función de la reducción de la pobreza, tanto en el mundo como con referencia a instrumentos específicos, mediante la comparación de los resultados con las evaluaciones de la pobreza que el mismo Banco realiza en muchos países. Con motivo de la preparación del World Development Report 2000-2001, el Banco Mundial ha anunciado la necesidad de modificar su forma de evaluar las actividades en favor de los pobres, pasando de un enfoque basado en proyectos que otorgan primacía al recuento de la pobreza a un enfoque nuevo que se basa en la evaluación efectiva de las repercusiones de los proyectos en los pobres, es decir, un enfoque de carácter más estratégico y orientado hacia el producto final.

77. No se puede medir fácilmente la eficacia de las iniciativas que promueve el sistema de las Naciones Unidas en apoyo de la erradicación de la pobreza. Las evaluaciones de las actividades centradas en la lucha contra la pobreza deben ir más allá de la distribución de los recursos financieros. Como demuestra el criterio elegido por el Banco Mundial para el World Development Report 2000-2001, una de las formas de evaluar los efectos reales de las distintas actividades que se despliegan en favor de los pobres puede basarse en el bienestar de las unidades familiares. Aunque los estudios de país que se emprenden para elaborar los informes sobre el desarrollo humano nacional y otros estudios similares pueden contener información útil sobre la eficacia del sistema de las Naciones Unidas desde el punto de vista de la reducción de la pobreza, normalmente su objetivo principal es evaluar las situaciones de pobreza o las estrategias para combatirla. En particular, deben encontrar respuesta las siguientes preguntas de interés:

- ¿Hasta qué punto ha sido efectiva la asistencia que brindan las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas a la formulación de políticas de reducción de la pobreza en los distintos países?
- ¿Cuáles son los proyectos/actividades que más probablemente afecten de manera positiva las condiciones de vida de los pobres?
- ¿Cómo se define un grupo beneficiario al proyectar las estrategias operativas?
- ¿De qué manera se tiene en cuenta el aspecto de género en las iniciativas en favor de los pobres promovidas por el sistema de las Naciones Unidas?
- ¿Hasta qué punto es eficaz el sistema de las Naciones Unidas desde el punto de vista de la movilización de asistencia financiera (de fuentes tanto internas como externas) a iniciativas relacionadas con la lucha contra la pobreza?

/...

- ¿Tienen en cuenta las iniciativas vinculadas con la lucha contra la pobreza las necesidades de los más pobres o los siguen marginando por constituir el grupo de población más vulnerable?

F. Recomendaciones

78. El Consejo tal vez desee recordar la resolución 51/178 de la Asamblea General, que se refiere al Primer Decenio de las Naciones Unidas para la Erradicación de la Pobreza, haciendo hincapié en su párrafo 8; tal vez desee también:

a) Invitar a los fondos, programas y organismos del sistema a que sigan prestando apoyo a los países en desarrollo en sus esfuerzos por erradicar la pobreza, ayudándolos a coordinar las actividades en esta esfera;

b) Invitar a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo a que brinden apoyo a los esfuerzos nacionales por formular, coordinar, aplicar, supervisar y evaluar estrategias integradas de lucha contra la pobreza, incluidas las iniciativas que procuren el fomento de la capacidad, e instarlas a que ayuden a revisar el gasto público en los países interesados, siempre que les sea solicitado, a fin de incrementar la asignación de recursos y hacer más eficaz su utilización, con miras a la erradicación de la pobreza;

c) Empezar, de conformidad con los mandatos pertinentes, actividades en apoyo de un análisis de las políticas que comprenda la provisión de servicios de asesoramiento a los gobiernos con respecto a las tendencias nacionales de la pobreza y a la situación de los grupos más vulnerables; al efecto, es preciso fortalecer la capacidad de dichos gobiernos para establecer bancos de datos eficaces y llevar a cabo evaluaciones oportunas de la pobreza a nivel de país;

d) Pedir a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que continúen apoyando, de manera coherente y coordinada, los esfuerzos nacionales por potenciar a las personas que viven en la pobreza y que sugieran medidas apropiadas para reparar injusticias, de conformidad con las normas y mandatos vigentes del sistema de las Naciones Unidas;

e) Seguir avanzando en la armonización del apoyo del sistema de las Naciones Unidas a los programas nacionales de erradicación de la pobreza por conducto de marcos programáticos tales como las notas sobre la estrategia de los países, el sistema de evaluación común para los países y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, y aprovechar al máximo los grupos temáticos y otros mecanismos pertinentes del sistema de coordinadores residentes para proporcionar una respuesta coordinada y cooperativa de todo el sistema a las prioridades nacionales en materia de erradicación de la pobreza;

f) Pedir al sistema de las Naciones Unidas que, a fin de prestar apoyo a las prioridades y políticas nacionales y como consecuencia del carácter multidisciplinario de la erradicación de la pobreza, aumente aún más su colaboración con todos los asociados para el desarrollo; esto entraña una mayor colaboración con las instituciones financieras multilaterales, particularmente

/...

con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), pero también con bancos regionales, otros donantes externos y organizaciones de la sociedad civil, según proceda.

79. El Consejo tal vez desee alentar al sistema a que adopte medidas tendientes a aumentar la eficacia y los efectos del apoyo que este último brinda a la lucha contra la pobreza, para lo cual es necesario, entre otras cosas, que realice evaluaciones cooperativas y vele por que los resultados de esas evaluaciones se apliquen por conducto de programas mejorados. Además, el Consejo tal vez desee reafirmar la importancia de que las evaluaciones de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, previstas en el párrafo 53 de la resolución 53/192 de la Asamblea General, se centren en la erradicación de la pobreza, señalando la conveniencia de que se intensifiquen las evaluaciones cooperativas en esta esfera.

III. FOMENTO DE LA CAPACIDAD

80. La presente sección se basa en el informe presentado por el Secretario General con ocasión de la revisión trienal amplia de políticas y proporciona información inicial sobre la aplicación de las disposiciones del párrafo 32 de la resolución 53/192 de la Asamblea General. La complementa un estudio sobre fomento de la capacidad que las Naciones Unidas publicaron hace poco con el título "Building national capacities: some lessons from impact evaluations by the United Nations". Además, un cuadro de especialistas en fomento de la capacidad disertarán en la serie de sesiones sobre las actividades operacionales del período de sesiones sustantivo de 1999 del Consejo para informar sobre la marcha del proceso de cambio de las políticas de programación del sistema de las Naciones Unidas, que actualmente se lleva a cabo, para que queden reflejados en ellas los resultados de la evaluación de los efectos del fomento de la capacidad de 1998 y otras evaluaciones pertinentes.

81. El concepto que se tiene del fomento de la capacidad en el sistema de las Naciones Unidas ha evolucionado como resultado de varios decenios de experiencia. Hasta la mitad del decenio de 1980, el fomento de la capacidad por conducto de las actividades operacionales para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas se centraba, ante todo, en el desarrollo institucional o el fortalecimiento de las distintas organizaciones, lo que requería que se recurriera a técnicas y conceptos comprendidos en lo que se puede llamar "ingeniería de organización". Esto significaba que se prestaba particular atención al afianzamiento de la capacidad específica, técnica y administrativa, de las distintas organizaciones, mediante capacitación, becas, servicios de expertos y equipos. A fines del decenio de 1980, la experiencia adquirida hizo que este enfoque empezara a ceder paso a un concepto más amplio de fomento de la capacidad, incluido en un contexto nacional también más amplio, lo que representó prestar más atención a cuestiones tales como la formulación de políticas y programas, la preparación de los presupuestos y la gestión financiera, la planificación del desarrollo, la ejecución de programas, la coordinación y fiscalización de los resultados y la evaluación. Como reflejo del contexto en que se inscribe el fomento de la capacidad, se observó una tendencia a tener más plenamente en cuenta los factores externos en la concepción de programas y proyectos. Así, podían incluirse las características institucionales y sociales de un país, su ordenamiento jurídico, su dinámica

/...

política y los centros de poder político, su gestión pública, el imperio del derecho, su ética y la atención de los derechos humanos y las otras normas sociales rectoras del funcionamiento de las organizaciones.

82. También se redoblaron los esfuerzos por incluir temas tales como asociaciones, conexiones, redes, participación de los interesados, planificación integrada y coordinación entre organismos. Por consiguiente, con respecto al fomento de la capacidad se empezaron a considerar cambios en mayor escala, incluidas cuestiones complejas tales como el desarrollo urbano, el VIH/SIDA, la pobreza y la ordenación del medio ambiente. Estas cuestiones complicadas y a menudo multisectoriales plantean nuevos desafíos al sistema de las Naciones Unidas, cuya capacidad técnica está casi toda organizada por sectores.

83. Es cada vez más frecuente que el fomento de la capacidad sea considerado como proceso dinámico en el que las novedades y la experiencia adquirida por personas y organizaciones tienen una aceptación más amplia por el sistema de las Naciones Unidas. Por lo tanto, es preciso que en la concepción del apoyo que presta el sistema de las Naciones Unidas al fomento de la capacidad haya más flexibilidad, se tengan en cuenta ideas que entrañen experimentación o aceptación de riesgos, se descubran y proporcionen recursos adicionales y se brinde acceso a conocimientos de afuera o se facilite su adquisición.

84. Para ser eficaz, el fomento de la capacidad por conducto de la cooperación técnica debe reunir requisitos específicos que es preciso examinar desde la perspectiva de esta evolución. Además, si bien algunos siguen considerando que el fomento de la capacidad es un medio para alcanzar fines del desarrollo, como por ejemplo una mejor salud maternoinfantil o una mayor productividad agrícola, dicho fomento debe ser, cada vez más, un objetivo explícito de todas las actividades de cooperación técnica, conforme a lo estipulado en la resolución 53/192 de la Asamblea General. En la actualidad el CCCPO despliega esfuerzos por desarrollar una noción común de fomento de la capacidad, pues abriga el propósito de combinar con eficacia metas de cooperación estrictamente técnicas con objetivos del fomento de la capacidad.

85. Los resultados de seis evaluaciones de los efectos, preparadas en el marco de la revisión trienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales para el desarrollo que se llevó a cabo en 1998, fueron comunicados al Consejo ese mismo año y algunos de sus puntos fundamentales se incluyeron en el informe del Secretario General a la Asamblea (A/53/226). Estas evaluaciones confirmaron que las políticas que sigue el sistema de las Naciones Unidas, como la independencia, la imparcialidad y el equilibrio en el manejo de los temas, permiten que el sistema produzca efectos con respecto al fomento de la capacidad. Por otra parte, como resultado de la continuidad de su presencia en los países, el sistema de las Naciones Unidas conoce la evolución de las circunstancias locales, por lo que puede adaptar rápidamente sus enfoques a necesidades cambiantes. A menudo, el sistema de las Naciones Unidas se ocupa a nivel local de la convocación de los distintos asociados para el desarrollo, de total acuerdo con el país anfitrión, para ayudar a abordar temas relacionados con el fomento de la capacidad y ser reflejo, si procede, del seguimiento de las conferencias mundiales.

86. Las evaluaciones del fomento de la capacidad también confirmaron que el grado de coherencia y colaboración en el sistema de las Naciones Unidas puede ser un factor crucial con efectos positivos para el fomento de la capacidad siempre que sean varias las organizaciones interesadas en temas tales como la salud o el aprovechamiento de los recursos humanos. Si el apoyo de organismos técnicos más pequeños a un sector en particular es de gran calidad técnica también puede producir efectos muy positivos en el desarrollo de la capacidad técnica de un país.

87. Entre las preocupaciones detectadas por las evaluaciones estaban la carga administrativa impuesta a los gobiernos por el gran número de proyectos respaldados por el sistema de las Naciones Unidas y la consiguiente proliferación de esfuerzos. También se hizo mención de la debilidad de la memoria institucional de muchos equipos de países y de las dificultades resultantes para extraer enseñanzas a nivel de país. El mayor rigor promovido por el proceso conocido como Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo y especialmente por la preparación de sistemas de evaluación común para los países puede contribuir al mejoramiento del sistema de las Naciones Unidas en esta esfera.

88. En general, las evaluaciones sugirieron que las actividades operacionales son eficaces para manejar cuestiones multidisciplinarias, como por ejemplo el fomento de la capacidad; en esta esfera las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas trabajan con los gobiernos para establecer una serie de metas comunes y determinar expectativas y límites recíprocos: entonces su idoneidad técnica y experiencia en tareas de promoción les brindan la oportunidad de demostrar máxima eficacia.

89. Entre los demás factores que según las evaluaciones guardan una significativa relación con los diversos grados de influencia del sistema de las Naciones Unidas están: a) la estabilidad social y política, b) niveles apropiados de descentralización o centralización de la capacidad nacional, c) especificidad técnica acorde con la capacidad requerida y grado de competitividad que afecta a las instituciones o entidades interesadas, d) aptitud de los países para enfrentar los efectos de la reforma de la política, e) propiedad nacional y f) análisis efectivo de los requisitos necesarios para el pleno desarrollo de la capacidad operativa. Se ha podido determinar que, en este aspecto, los factores a) y c) son los más importantes de los enumerados.

90. Las evaluaciones también pusieron de manifiesto la proliferación de esfuerzos que se dispersan entre demasiados proyectos; las presiones que se ejercen para que se emprendan proyectos recomendados por distintas entidades, el número y diversidad de propuestas que exceden la capacidad de gestión del país y la imposibilidad de hacer sostenible el diseño del proyecto o de transferir la propiedad y la obligación de rendir cuentas son, en algunos casos, las causas de que no se produzcan efectos.

91. Las evaluaciones demostraron que había una evolución del apoyo directo a las instituciones en pro del fomento de la capacidad mediante la promoción de las políticas. Aunque el fomento de la capacidad es más difícil de evaluar en función de resultados concretos, ejemplificó sin embargo una esfera importante de la asistencia que presta el sistema de las Naciones Unidas. Las evaluaciones también pusieron de manifiesto que el apoyo de este sistema ayudaba no sólo a

/...

trasladar conceptos internacionalmente aceptados a la política nacional sino también a readaptar el fomento de la capacidad para que hiciera frente a las nuevas y cambiantes circunstancias de la política. En cierto caso, la capacidad institucional desarrollada con el apoyo del sistema de las Naciones Unidas quedó finalmente relegada por la introducción de nuevos enfoques en los programas de salud. Sin embargo, el sistema de las Naciones Unidas pudo adaptar sus actividades operacionales para que contribuyeran a potenciar iniciativas locales para administrar servicios de salud comunitarios. El trabajo de evaluación puso de relieve que había preocupación por la carga administrativa que imponían a los gobiernos la diversidad de preceptos y normas de procedimiento y el gran número de proyectos que contaban con el apoyo del sistema de las Naciones Unidas.

92. Así, la evaluación realizada en Malí demostró que se creaba capacidad, incluida la capacidad de los malienses para cambiar y reconstruir sus propias instituciones, especialmente en la esfera de la salud. Empero, tanto en el sector de la educación como en el de la salud se ha perdido capacidad institucional, en parte porque se ha prescindido de los donantes. Se comprobó que el principal resultado conseguido por la labor de fomento de la capacidad apoyada por el sistema de las Naciones Unidas era la mayor confianza de los ciudadanos en sí mismos. Los evaluadores recomendaron que no se recurriera a una administración paralela a cargo de los asociados internacionales de Malí y que se ayudara a desarrollar aptitudes para la conservación de la capacidad.

93. Con las evaluaciones se demostró que las actividades del sistema de las Naciones Unidas podían preparar las condiciones para que se aplicaran programas más amplios y se hizo hincapié en las funciones de innovación, ensayo y demostración que cumple el sistema, lo que pone de manifiesto el efecto multiplicador de las actividades operacionales. Demostraron también que la disponibilidad de una masa crítica de recursos financieros es un factor importante para lograr resultados positivos y sostenibles en relación con el fomento de la capacidad. El trabajo de evaluación hizo notar, sin embargo, que la capacidad nacional creada con éxito con el apoyo del sistema de las Naciones Unidas seguía siendo vulnerable, habida cuenta de la incertidumbre reinante en materia de recursos. Esta aseveración es válida tanto si los recursos provienen del sistema de las Naciones Unidas como si son aportados por otras fuentes, nacionales o extranjeras.

94. Las evaluaciones confirmaron que la creación efectiva y sostenible de capacidad es verdaderamente difícil y requiere trabajo, en cualquier país y en todo momento. No siempre es clara, ni siquiera para los asesores con más experiencia, la mejor manera de generar capacidad.

95. Las evaluaciones efectuadas demostraron con claridad que la noción de sostenibilidad debía analizarse desde nuevos puntos de vista para determinar qué tipo de capacidad había que mantener y cómo y cuándo hacerlo. Esta es, naturalmente, una conclusión que se puede deducir de la evaluación de los efectos del apoyo que prestó el sistema de las Naciones Unidas a la creación de capacidad en materia de telecomunicaciones en Brasil. En ese caso, la antedicha capacidad, que fue creada y creció en el sector público con el apoyo del sistema de las Naciones Unidas, fue eliminada de allí cuando no se la necesitó más. La capacidad en materia de telecomunicaciones subsistió y fue utilizada en diferentes formas por la sociedad.

/...

96. Tal vez sea necesario que el enfoque del sistema de las Naciones Unidas avance hacia la codificación de un conjunto de principios básicos prudentes y los refleje en una sólida orientación práctica. Una de las enseñanzas que se proponen dejar las evaluaciones de los efectos es que el fomento de la capacidad constituye una expresión demasiado amplia para tener suficiente significación operacional. Se sugiere así la conveniencia de prestar más atención al análisis de tipos específicos de fomento de la capacidad y a la codificación de las mejores prácticas para cada uno de esos tipos. Se ha comprobado que las prácticas efectivas en relación con la erradicación de la pobreza bien pueden comprender factores significativamente distintos de los asociados con la gestión pública.

97. Incluso la limitada gama de experiencias examinada por estas evaluaciones sugiere que es importante que todas las entidades pertinentes del sistema de las Naciones Unidas, al igual que los Estados miembros interesados, supervisen mucho más de cerca su apoyo al fomento de la capacidad para detectar los cambios que hay que hacer y las medidas apropiadas que se deben tomar. Esto entraña la necesidad de prestar más atención al examen de las experiencias y los enfoques en boga para captar sus lecciones y las mejores prácticas e incorporar unas y otras en las operaciones habituales. Por su parte, el Consejo debe mantener su interés en el desarrollo y la supervisión de un enfoque sistemático a nivel de todo el sistema.

A. Seguimiento inicial de la resolución 53/192 de la Asamblea General

98. El CCCPO proyecta organizar un seminario, inmediatamente antes del período sesiones sustantivo de 1999 del Consejo, con el propósito de reunir a especialistas con mucha experiencia y sensibilidad en los aspectos estratégico y operacional del fomento de la capacidad. Las evaluaciones se tomarán como base para redactar el borrador de una nota de orientación dirigida al sistema de las Naciones Unidas, tanto en la sede como en los países, para garantizar que el fomento de la capacidad y su sostenibilidad se articulen explícitamente como meta de las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas a nivel de los países. La creación de capacidad se complementará con capacitación y misiones en los países, conforme a lo que se determine en el seminario. Está previsto llevar a cabo una nueva serie de evaluaciones de los efectos que se centrarán, entre otras cosas, en el fomento de la capacidad y la erradicación de la pobreza. Sus resultados se presentarán en la próxima revisión trienal, en 2001.

99. En el corto plazo y como parte del seguimiento específico de lo dispuesto en el párrafo 37 de la resolución 53/192 de la Asamblea General, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales difunde las seis evaluaciones de los efectos del fomento de la capacidad que se llevaron a cabo a título experimental como parte de la revisión trienal de 1998, en una publicación que contiene observaciones preliminares acerca de la experiencia adquirida en materia de fomento de la capacidad y los problemas planteados con la evaluación.

100. A partir de sus respectivas experiencias, el PNUD y el UNICEF organizan conjuntamente seminarios con el propósito de proporcionar orientación práctica a su personal. El PNUD ha actualizado su posición con la publicación de un nuevo documento en el que expone su política en materia de fomento de la capacidad.

/...

Los informes del PNUD, el FNUAP y el UNICEF⁶³ sobre los progresos logrados en la aplicación de la antedicha resolución, que fueron presentados hace poco al Consejo, no tratan el tema por extenso. En gran parte esto se debe al período relativamente breve que ha transcurrido entre la aprobación de la resolución y la fecha en que se prepararon los informes. Aunque se espera que las organizaciones interesadas puedan examinar el tema más a fondo en los informes que presenten en el período de sesiones sustantivo de 2000 del Consejo, sería prematuro afirmar que ya está en marcha un proceso concertado para articular el fomento de la capacidad y su sostenibilidad como meta de la cooperación técnica que se proporciona a nivel de país por conducto del sistema de las Naciones Unidas; de todas maneras, se dan los primeros pasos en esa dirección.

B. Recomendaciones

101. El Consejo tal vez desee tomar nota de las medidas que se adoptan para poner en práctica lo dispuesto en el párrafo 37 de la resolución 53/192 de la Asamblea General con respecto al fomento de la capacidad, en particular del desarrollo de una orientación en materia de fomento de la capacidad para el sistema de las Naciones Unidas, con el propósito de hacer del fomento de la capacidad un objetivo explícito de los programas y proyectos que apoya el sistema, incluido el examen de las pautas programáticas pertinentes, en el que se tendrán plenamente en cuenta los resultados de los recientes estudios de evaluación de los efectos, preparados en el marco de la revisión trienal amplia de 1998, y de las conclusiones de un seminario conjunto CCCPO/Departamento de Asuntos Económicos y Sociales sobre la formulación de directrices sugeridas al sistema.

102. El Consejo tal vez desee pedir al sistema de las Naciones Unidas que se comprometa a velar por que todos los programas persigan el objetivo de fomentar la capacidad y por que, antes de su aprobación, queden incluidos en ellos indicadores de eficacia explícitos y sencillos y los datos básicos iniciales.

103. El Consejo tal vez desee alentar a las Naciones Unidas a que adopten medidas adicionales para reunir y difundir toda la información de interés sobre fomento de la capacidad.

104. El Consejo tal vez desee abordar el tema de la sostenibilidad y adaptabilidad del fomento de la capacidad en relación con diversos marcos del desarrollo y como respuesta a una variedad de requisitos sectoriales, multisectoriales y técnicos de los países receptores. En particular, tal vez desee señalar a la atención de los donantes y los destinatarios la necesidad de adoptar medidas apropiadas que garanticen la viabilidad financiera de la capacidad creada en esferas prioritarias.

⁶³ Véanse DP/FPA/1999/5, DP/1999/10 y E/ICEF/1999/4 (parte 1).

IV. RECURSOS Y FINANCIACIÓN

105. En su resolución 48/162, la Asamblea General definió la función de supervisión que debe ejercer el Consejo en relación con las actividades de fondos y programas. En su resolución 50/227, aprobada en junio de 1996, la Asamblea decidió asimismo (párrafo 11) que el Consejo "debería examinar anualmente en su serie de sesiones sobre actividades operacionales el panorama financiero global de los fondos y programas, incluidos la disponibilidad de recursos, las prioridades y programas acordados en los fondos y programas, los objetivos adoptados y la ulterior orientación sobre prioridades, y formular recomendaciones al respecto a la Asamblea General y a los fondos y programas". El Consejo ha previsto examinar el tema de la financiación en su período de sesiones sustantivo de 2000. Será oportuno ese examen de alto nivel.

106. En su decisión 98/23, la Junta Ejecutiva del PNUD y del FNUAP aprobó una meta anual de financiación de 1.100 millones de dólares para el PNUD y subrayó la necesidad urgente de lograr un aumento anual de los recursos básicos hasta alcanzar la meta prevista (los datos preliminares indican que, en 1998, las contribuciones a los recursos básicos del PNUD no superaron los 751 millones de dólares). La Junta reafirmó la necesidad de modificar la tendencia descendente de los recursos básicos y de establecer un mecanismo que coloque su provisión sobre una base previsible. Solicitó al PNUD que elaborara un marco de financiación multianual en que se integraran los objetivos, los recursos, el presupuesto y los resultados de los programas con el objeto de aumentar los recursos básicos. En su decisión 99/1, la Junta también reafirmó la importancia de desarrollar, además de estos elementos, un marco de financiación multianual como parte integrante de la estrategia de financiación aprobada por la misma Junta en su decisión 98/23. Con arreglo al apartado b) del párrafo 12 de la decisión antedicha, el primer período de sesiones dedicado a la financiación se celebró en el segundo período ordinario de sesiones de 1999. Para aumentar la previsibilidad de las aportaciones y de conformidad con lo indicado en la decisión 98/23, se alienta a los Estados miembros a formular promesas de contribuciones multianuales de la manera siguiente: una promesa firme de financiación para el año en curso (1999); para los países que estén en condiciones de hacerlo, una contribución firme o una indicación de la contribución para el año siguiente (en este caso, el año 2000) y, de ser posible, una contribución firme o provisional para el tercer año (2001). De conformidad con el párrafo 8 de la decisión 99/1 de la Junta Ejecutiva, se pondrán a su consideración, en el período de sesiones anual de 1999, un informe provisional sobre las consecuencias de la estrategia de financiación para los fondos y programas asociados con el PNUD y, en el período de sesiones anual de 2000, un informe sobre la propuesta de calendario, formato y contenido del marco de financiación multianual, en que se incluya una indicación clara de la forma en que la experiencia adquirida en un ciclo del marco de financiación multianual se aplicaría en el ciclo siguiente.

107. En cuanto al marco de planificación, gestión y financiación multianual del FNUAP, la Junta Ejecutiva, en su decisión 99/5, pidió a la Directora Ejecutiva que le presentara, en su primer período ordinario de sesiones de 2000, el marco de financiación multianual para los años 2000 a 2003; también la Junta, de conformidad con el apartado b) del párrafo 11 de la decisión 98/24, decidió celebrar su primer período de sesiones dedicado a la financiación en el segundo período ordinario de sesiones de 2000 (los datos preliminares sobre las

/...

contribuciones de 1998 a los recursos básicos del FNUAP muestran una declinación de aproximadamente 20% en comparación con el nivel de 269 millones de dólares que se alcanzó en 1997).

108. En su decisión 99/8, la Junta Ejecutiva del UNICEF hizo suya la meta de financiación de 1.500 millones de dólares para 2005, que se alcanzará con un crecimiento anual de los ingresos de 7%, y la consideró un desafío que exige la movilización de recursos generales y fondos complementarios de los gobiernos, el sector privado y todos los demás donantes (los datos preliminares indican que, en 1998, las contribuciones a los recursos básicos del UNICEF no pasaban de 571 millones de dólares). La Junta decidió asimismo que el UNICEF debía adoptar y desarrollar un marco de financiación multianual en que se integraran conceptualmente las prioridades institucionales y las principales esferas de acción, los recursos, el presupuesto y los resultados de los programas del UNICEF. La Junta pidió también a la Directora Ejecutiva que, en el primer período ordinario de sesiones de 2000, propusiera un plan sobre el calendario en que se presentarían a la Junta los distintos elementos del marco de financiación multianual a fin de mejorar sus interconexiones.

109. La estabilidad financiera del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo sigue siendo motivo de grave preocupación (véase E/1999/55/Add.2 para más detalles). Aunque resulta claro que el PNUD requiere atención prioritaria en relación con las consecuencias inherentes a las políticas y los programas, hay que abordar el tema en el marco más amplio de la presencia, el papel y la programación del sistema de las Naciones Unidas a nivel de país. El sistema, particularmente con sus fondos y programas, ha construido una complicada infraestructura que muchos países han llegado a aceptar y que consideran parte integrante de sus actividades en pro del desarrollo. Muchos donantes bilaterales y las instituciones de Bretton Woods también han utilizado mucho estos servicios. Su desmantelamiento o importante reducción por razones nimias sería sumamente perjudicial tanto para el sistema de las Naciones Unidas como para los países receptores. Este es un aspecto que hay que tener en cuenta al considerar el futuro y la situación financiera del sistema de las Naciones Unidas. El alcance de la mundialización y la fuerza y velocidad de las reformas económicas que muchos países llevan a cabo generan demandas y desafíos nuevos y muchos países dirigen su vista a las Naciones Unidas para que los ayude a enfrentarlos.

110. La constante declinación de las contribuciones a los recursos básicos del PNUD entraña importantes consecuencias de política que el Consejo deberá considerar con detenimiento en el año 2000, cuando los recursos constituyan el tema central. Es preciso adoptar una decisión estratégica al respecto. Es una cuestión que trasciende el futuro del mismo PNUD y que abarca todo el conjunto del sistema de las Naciones Unidas, incluidos los organismos especializados. Y lo que quizás es más importante, choca con el paradigma del desarrollo que está en boga y en el cual el PNUD, junto con otros fondos y programas, desempeña un papel todavía importante aunque ya menor.

111. Para considerar de manera razonada el tema de la financiación y la situación de los recursos en el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, será necesario examinar cómo resultan afectadas las actividades en pro del desarrollo por el estancamiento y la disminución de los recursos a nivel de país. ¿Hay programas o proyectos que hayan quedado aplazados indefinidamente, recortados o marginados? ¿Ha afectado esto la capacidad de las

/...

Naciones Unidas de corregir deficiencias graves movilizand o una masa crítica de recursos externos? ¿Qué efecto producen en los intentos de dar cumplimiento a las metas de las conferencias mundiales y de alcanzar el fin de la erradicación de la pobreza? ¿Cómo afecta esto la credibilidad y la imagen del sistema de las Naciones Unidas como socio creíble y fiable? ¿Cuáles son los efectos sobre su poder multiplicador en relación con otros asociados externos? ¿Qué puede hacer colectivamente el sistema en el terreno para optimizar el costo de la ejecución de los programas y sus gastos administrativos? ¿Qué deben hacer a nivel político los socios más importantes de las Naciones Unidas para poner coto a la situación y modificarla? ¿Y qué tipo de opciones existen en materia de política para garantizar el cumplimiento de las funciones asignadas al PNUD a nivel de país?

112. Además de las actividades en el terreno y sus efectos, hay que considerar la capacidad global de ejecución de los fondos y programas de las Naciones Unidas. Por ejemplo, con su actual capacidad de ejecución, el FNUAP puede brindar apoyo a programas por un valor que excede en mucho su promedio actual, de 250 millones de dólares por año. Aunque el UNICEF ocupa una posición más cómoda y segura que el PNUD, también en su caso existe una brecha significativa entre las demandas previstas y las posibilidades de acción imaginadas. No hay que olvidar que el debilitamiento de la programación de las Naciones Unidas a nivel de país produce efectos negativos en los organismos especializados, particularmente en los más pequeños, que no tienen presencia en el terreno.

113. La corriente de recursos en condiciones de favor a los países en desarrollo no discurre en dirección a la meta de 0,7% acordada en el mundo; por el contrario, disminuye constantemente en momentos en que crecen las necesidades y las demandas. Los miembros del CAD de la OCDE, como grupo, al igual que algunos grandes donantes, no han sido capaces de frenar nominalmente la declinación de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD). La AOD neta había aumentado hasta 1992, cuando alcanzó la suma récord de 61.000 millones de dólares. A partir de entonces ha disminuido en una quinta parte hasta llegar a 48.000 millones de dólares en 1997. El Grupo de los Siete países más industrializados del mundo es el responsable de prácticamente la totalidad de la caída real de la AOD en los últimos años; en efecto, la AOD cayó 29% en términos reales entre 1992 y 1997, aunque la AOD real de los países que no pertenecen a dicho grupo se mantuvo prácticamente sin cambios. Los países que no forman parte del Grupo de los Siete proporcionan ahora 28% de la AOD del CAD, que es el doble de la parte que les corresponde conforme al producto nacional bruto (PIB) total en el CAD. Desde el punto de vista de la asistencia combinada, el porcentaje global de la AOD en función del PNB es de 0,25% para los países miembros del CAD.

114. La financiación y la situación de los recursos del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo siguen siendo motivo de grave preocupación, particularmente en un momento en que hay consenso y convergencia crecientes con respecto a las prioridades mundiales que se centran en la erradicación de la pobreza en determinado plazo. En respuesta a las resoluciones 50/227, 52/12 B y 52/203 de la Asamblea General, las juntas ejecutivas de los fondos y programas de las Naciones Unidas han desarrollado nuevas estrategias de financiación articuladas en las decisiones 98/23, 98/24 y 99/1 de la Junta Ejecutiva del PNUD y del FNUAP y en la decisión 99/8 de la Junta Ejecutiva del UNICEF. En particular, la Junta Ejecutiva del PNUD y del FNUAP, en su decisión 98/23, subrayó la urgente necesidad de lograr un aumento anual en la movilización de

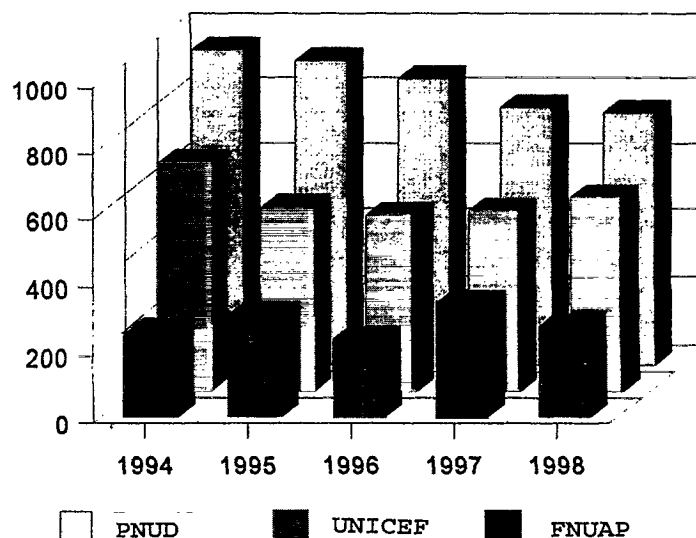
/...

los recursos básicos hasta alcanzar la meta de 1.100 millones de dólares, y la Junta Ejecutiva del UNICEF, en su decisión 99/8, suscribió la meta de financiación de lograr un crecimiento anual de los ingresos de 7%, con miras a alcanzar la cifra de 1.500 millones de dólares en el año 2005.

115. En la adición al presente informe (E/1999/55/Add.2) se examinan las tendencias de los recursos para las actividades operacionales para el desarrollo en el sistema de las Naciones Unidas hasta 1997. El cuadro A-1 de la adición, que se refiere a las contribuciones, muestra una constante declinación, de 5.489,3 millones en 1994 a 5.431,3 millones en 1997, de los recursos totales destinados a las actividades operacionales por conducto del sistema de las Naciones Unidas. Hay que tomar nota de la fluctuación de las contribuciones en el marco del sistema de las Naciones Unidas, pues produce consecuencias obvias en la planificación y ejecución de programas y proyectos.

116. Las contribuciones a los recursos básicos del PNUD han declinado constantemente desde el máximo de 942,8 millones de dólares alcanzado en 1994. En 1995, la declinación fue de casi 4%; en 1996, de 7%, y en 1997, de 11% (o casi 20%, si se la compara con el nivel de 1994). Sobre la base de datos preliminares para 1998 y de estimaciones para 1999, se mantendrá esta tendencia negativa (750,9 millones de dólares en 1998 y 738,1 millones de dólares en 1999). No sólo estas cifras están lejos de la meta de 1.100 millones de dólares establecida en la decisión 98/23 de la Junta Ejecutiva del PNUD y del FNUAP: la tendencia sigue siendo a alejarse aún más de dicha meta y no a aproximarse a ella. Las contribuciones al UNICEF también han disminuido constantemente con respecto a los recursos básicos y los recursos complementarios: han pasado de su máximo de 679,0 millones de dólares en 1994 a 529,3 millones de dólares en 1997 (un descenso de 22%) para los recursos básicos y de 464,7 millones de dólares en 1995 a 357,7 millones de dólares en 1997 (una merma de 23%) para los recursos complementarios. Mientras tanto, los datos preliminares para 1998 indican un aumento de los recursos básicos, que llegan a 570 millones de dólares; con todo, esta cifra es inferior en 16% a la de 1994. Las contribuciones al FNUAP (con un componente de recursos complementarios tradicionalmente menor) muestran una relativa estabilidad y alcanzaron su máximo de 369,5 millones de dólares en 1997 (305,0 millones de dólares en 1995).

Contribuciones a los recursos básicos



/...

Si bien el PNUD es claramente el organismo más afectado, de ninguna manera la caída de los recursos se limita sólo a él. Por ejemplo, el UNICEF y el FNUAP enfrentan un desfase creciente entre la necesidad de recursos en función de sus mandatos y las demandas de los países en desarrollo y la disponibilidad de fondos sobre una base estable, segura y previsible. Si la escasez de recursos a disposición del FNUAP y el UNICEF se examina en el marco de las metas y objetivos establecidos en la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo y la Cumbre Mundial en favor de la Infancia, el panorama es aún más desolador. La vulnerabilidad de ambas entidades también se debe apreciar en el marco de la creciente importancia de las cuestiones sociales y del papel de las mujeres y los niños en el desarrollo.

117. A pesar de la constante declinación de sus recursos básicos, el PNUD sigue siendo fundamental en el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo. Fue concebido como principal instrumento de las Naciones Unidas para trabajar en pro del desarrollo y, habida cuenta de esta función específica, su fragilidad financiera tiene graves consecuencias para el sistema de las Naciones Unidas en su conjunto y, lo que es aún más importante, para los países en desarrollo. Aunque los recursos complementarios del PNUD se han mantenido estables y han mostrado un cierto crecimiento, esta tendencia se debe en gran parte a la situación especial de unos pocos países. Los recursos básicos son los que mejor se ajustan al carácter tradicional de la financiación del desarrollo en las Naciones Unidas y proporcionan a sus programas la flexibilidad requerida.

118. Aunque todavía no hay pruebas empíricas sólidas, se observan indicios de que la caída de los recursos básicos afecta negativamente la capacidad del sistema de las Naciones Unidas para contribuir al desarrollo nacional y dar respuestas a las necesidades emergentes. Tal como se indica en el cuadro B-1 de la adición estadística, las subvenciones del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo disminuyeron en términos nominales de 4.900 millones de dólares en 1993 a 4.800 millones de dólares en 1997. Sin embargo, durante el mismo período, los gastos del PNUD sufragados con contribuciones de los gobiernos que participaban en la financiación de sus costos pasaron de 400 millones de dólares en 1993 a casi 1.000 millones en 1997 (60% de aumento). Los gastos del FNUAP han bajado de 231,1 millones de dólares en 1995 a 214,4 millones de dólares en 1997 (casi 8%). Los gastos del UNICEF, tras haber mantenido una relativa estabilidad durante varios años, también empezaron a descender de 803,3 millones en 1995 a 672,6 millones en 1997 (16%). Como se indica en el mismo cuadro B-1, la participación de los organismos especializados y técnicos de las Naciones Unidas en las subvenciones que en concepto de asistencia otorga el sistema en su conjunto cayó de 26% (1.300 millones de dólares) en 1993 a aproximadamente 20% (1.000 millones de dólares) en 1997.

119. De conformidad con su decisión 98/23, la Junta Ejecutiva del PNUD y del FNUAP celebró el primer período de sesiones dedicado a la financiación del PNUD exclusivamente en su segundo período ordinario de sesiones (15 de abril de 1999), en cuyo transcurso la Junta suscribió la meta de financiación de 1.100 millones, también para el PNUD. A fin de aumentar la previsibilidad de las aportaciones, se alentó a los Estados miembros a formular promesas de contribuciones multianuales de la manera siguiente: una promesa firme de financiación para el año en curso (1999); para los países que estuvieran condiciones de hacerlo, una contribución firme o una indicación de la

contribución para el año siguiente (en este caso, el año 2000) y, de ser posible, una contribución firme o provisional para el tercer año (2001).

120. Hasta ahora, el primer período de sesiones dedicado a la financiación del PNUD ha producido resultados variados. Con respecto al volumen de los recursos, el PNUD estimó que el volumen total de los recursos básicos en 1999 sería de unos 738 millones de dólares, mientras que el monto final de estos recursos fue de 751 millones de dólares en 1998 (ambas cifras son menores que los 766,6 millones de dólares de 1997). Al mismo tiempo, hay indicios de que puede funcionar en el futuro una nueva estrategia de financiación basada en un marco de financiación multianual, que obtuvo el abrumador apoyo de los Estados miembros; esta estrategia puede detener la tendencia declinante de los recursos básicos. Incluso ahora, si por ejemplo se pudiera aplicar el tipo de cambio vigente el 1º de abril de 1997 a las contribuciones estimadas para 1999, su equivalente en dólares de los Estados Unidos sería de casi 786 millones, lo que representa un aumento de casi 3% respecto de 1997. Es alentador advertir que, por primera vez en siete años, los 12 donantes del CAD de la OCDE están dispuestos a aumentar en 1999 sus contribuciones en moneda local con respecto al año anterior. Ocho países receptores han indicado asimismo que aportarían mayores contribuciones. Otros seis miembros del CAD de la OCDE han confirmado su propósito de mantener el nivel de 1998 de sus promesas de contribuciones en 1999 y 23 países receptores han manifestado lo mismo.

121. Algunos países han contraído un compromiso inicial conforme a la nueva estrategia de financiación del PNUD, anunciando sus promesas de contribución en ese momento. En lo que se refiere a la totalidad de los fondos y programas, el nuevo mecanismo entrará en funcionamiento más de lleno en el año 2000 y el Consejo tomará nota de los resultados conseguidos en su período de sesiones sustantivo de 2000. Un total de 13 países contribuyentes han indicado sus contribuciones para 2000 y todos ellos, menos uno, han hecho lo propio para 2001. En la mayor parte de estos casos, la suma indicativa prometida para 2000 y 2001 alcanza por lo menos el mismo nivel de 1999, si no lo supera (con sujeción a la aprobación del poder ejecutivo o del parlamento). Aunque muchos países miembros no han podido formular promesas de contribuciones multianuales en 1999, algunos han indicado que desplegaban esfuerzos conjuntos por reconsiderar su legislación interna, a fin de ponerse en condiciones de formular promesas de contribuciones multianuales en 2000.

122. Se convino en que se presentarían a la Junta Ejecutiva, en su período de sesiones anual de 1999, un informe provisional sobre la aplicación de la estrategia de financiación para los fondos y programas asociados con el PNUD y, en su período de sesiones anual de 2000, un informe sobre la propuesta de calendario, formato y contenido del marco de financiación multianual, en que se incluiría una indicación clara de la forma en que la experiencia adquirida en un ciclo del marco de financiación multianual podría aplicarse en el ciclo siguiente. En lo que se refiere al marco de planificación, gestión y financiación del FNUAP, la Junta Ejecutiva, en su decisión 99/5, pidió a la Directora Ejecutiva que le presentara, en su primer período ordinario de sesiones de 2000, el marco de financiación multianual para los años 2000 a 2003; la Junta también decidió celebrar su primer período de sesiones dedicado a la financiación en el segundo período ordinario de sesiones de 2000.

/...

123. En su decisión 99/8, la Junta Ejecutiva del UNICEF suscribió la meta de financiación de lograr un crecimiento anual de los ingresos de 7%, con miras a alcanzar la cifra de 1.500 millones de dólares en el año 2005, y la consideró un desafío que exigía la movilización de recursos generales y fondos complementarios; la Junta decidió asimismo que en el primer período ordinario de sesiones de cada año se anunciaran las contribuciones voluntarias junto con los calendarios de pago. Los gobiernos que no pudiesen formular esos anuncios en el primer período ordinario de sesiones deberían comunicar sus contribuciones una vez aprobados sus presupuestos, en lo posible antes de la finalización de abril. Con el propósito de reforzar el marco de financiación multianual, el UNICEF solicitó a la Directora Ejecutiva que dedicara una sección de su informe anual al análisis de los pagos recibidos en comparación tanto con los calendarios de pago y la disponibilidad y previsibilidad de los recursos como con los obstáculos, las limitaciones y la futura capacidad potencial emergentes en el marco de financiación multianual. La Junta Ejecutiva podría considerar ese análisis en su período de sesiones anual. El UNICEF también solicitó a su Directora Ejecutiva que, en el primer período ordinario de sesiones del año 2000, propusiera un plan sobre el calendario para la presentación a la Junta Ejecutiva de los diversos elementos del marco de financiación multianual, a fin de mejorar sus interconexiones.

Recomendación

124. El Consejo tal vez desee indicar los temas que pretende que sean objeto de atención preferente por parte del Secretario General cuando prepare la documentación para el período de sesiones sustantivo del año 2000.

V. FONDOS Y PROGRAMAS DE LAS NACIONES UNIDAS: PAPEL DE SUPERVISIÓN DEL CONSEJO

A. Cuestiones generales

125. En la presente sección se pretende resumir y señalar a la atención del Consejo las cuestiones de actualidad que plantean las juntas ejecutivas de los fondos y programas de las Naciones Unidas; el Consejo tal vez desee abordarlas y brindar al respecto la orientación general que se requiere. Mediante la adopción de medidas sobre la base de las decisiones de las juntas del PNUD/FNUAP, el UNICEF y el PMA y de los informes anuales de sus Directoras Ejecutivas, el Consejo cumple la función que le asignara la Asamblea General en la resolución 50/227 que, entre otras cosas, señala que el Consejo debería examinar anualmente el panorama financiero global de los fondos y programas, incluidos la disponibilidad de recursos, las prioridades y programas acordados en los fondos y programas, los objetivos adoptados y la ulterior orientación sobre prioridades, y formular recomendaciones al respecto tanto a la Asamblea General como a los fondos y programas. En la presente sección y en la sección IV, relativa a los recursos y la financiación, se ofrece un panorama general de la cuestión.

126. Si bien el Consejo ha procurado cumplir su cometido con arreglo a lo que estipulan las resoluciones 50/227 y 48/162 de la Asamblea General⁶⁴, tal vez también desee evaluar si la división entre las funciones que le incumben y las que corresponden a las juntas guarda conformidad con el mandato que se les ha otorgado, particularmente en cuestiones tales como la financiación y la programación, en las que uno y otras tienen un papel que desempeñar. Según se explica en sus resoluciones 1994/33, 1995/51, 1996/42 y 1998/27, el Consejo se ha ocupado en diversas oportunidades de la relación existente en materia de elaboración de informes con las juntas y los fondos y programas, de los que espera que planteen y señalen a su atención los temas que a juicio de ellos deba examinar. En gran medida, pues, el Consejo ha dejado la iniciativa a las juntas de los fondos y programas, que han respondido formulando algunas sugerencias útiles. No obstante, quizás sea conveniente que el Consejo indique la índole de las cuestiones que desea que las juntas y los fondos y programas tomen en consideración y le transmitan después para que tome las medidas pertinentes. Esas cuestiones pueden comprender, por ejemplo, la financiación, el establecimiento de objetivos y la movilización y asignación de recursos, que producen en las políticas, los programas y el desarrollo importantes efectos que trascienden del ámbito de una sola organización.

127. Hay cuestiones de esa índole que merecen la activa consideración de las juntas porque sus efectos se extienden a futuras programaciones centradas en estrategias de captación de recursos y a la introducción de nuevos planes de programación y asignación de recursos con consecuencias a nivel de todo el sistema. La reciente decisión de las juntas de promover una financiación multianual es pertinente en este sentido en virtud de su capacidad potencial de aumentar la previsibilidad y el nivel de la financiación. Habida cuenta de que las cuestiones están interrelacionadas y de que los mandatos de los fondos y programas son convergentes, el Consejo tal vez desee considerar el tema de la coherencia colectiva. Tal vez desee también considerar la manera de modificar la tendencia de la aportación de recursos básicos a estancarse o a disminuir y determinar las medidas que puedan garantizar una programación coordinada y eficaz en función de su costo a nivel de país. A su vez, esto hasta puede requerir que las conclusiones de los informes de las Juntas Ejecutivas sean más precisas, para cumplir el propósito de determinar esferas de convergencia, complementariedad y contradicción y poner a consideración del Consejo cuestiones concretas.

B. Informes anuales presentados al Consejo por los jefes de los fondos y programas de las Naciones Unidas

128. En el párrafo 1 de su resolución 1998/27, el Consejo pidió a las Juntas Ejecutivas de los fondos y programas de las Naciones Unidas que garantizaran que los jefes de esos fondos y programas incluyesen en sus informes anuales al Consejo Económico y Social, preparados con arreglo a la resolución 1994/33 del

⁶⁴ En el apartado c) del párrafo 16 de la resolución 48/162 de la Asamblea General se define el papel del Consejo en esta esfera: examinar y evaluar los informes sobre la labor de los fondos y programas para el desarrollo, incluida la evaluación de sus repercusiones generales, con miras a fortalecer las actividades operacionales de las Naciones Unidas a nivel de todo el sistema.

Consejo, un análisis detallado de los problemas planteados y los resultados obtenidos, haciendo hincapié en las cuestiones surgidas a raíz de la aplicación de los programas de reforma del Secretario General, la revisión trienal de políticas y el seguimiento de conferencias, con miras al cumplimiento por el Consejo de su papel de coordinación⁶⁵. Tanto la Junta Ejecutiva del PNUD y del FNUAP como la del UNICEF solicitaron que estos informes fueran presentados en el presente período de sesiones del Consejo, junto con las observaciones formuladas por las delegaciones y las declaraciones y respuestas del Administrador del PNUD y de la Directora Ejecutiva del FNUAP (esta información está contenida en los correspondientes informes de las Juntas Ejecutivas).

129. Puede encontrarse información pormenorizada sobre los resultados de la consideración de los informes anuales de los jefes ejecutivos de los fondos y programas de las Naciones Unidas en los correspondientes informes de las juntas ejecutivas (E/1998/31/Rev.1 y DP/1999/13).

C. Lista integrada de las cuestiones

130. En su resolución 50/227, ya mencionada supra, la Asamblea General indicó que debería reforzarse el papel de orientación del Consejo prestando atención a los objetivos, las prioridades y las estrategias de la aplicación de las políticas formuladas por la Asamblea General y haciendo hincapié en los temas interrelacionados y las cuestiones de coordinación. En su resolución 1998/27, el Consejo invitó al Secretario General a que dispusiera la presentación al Consejo, por los jefes ejecutivos de los fondos y programas de las Naciones Unidas, en consulta con el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, de una lista integrada de las cuestiones fundamentales para mejorar la coordinación de las actividades operacionales y respecto de las cuales los fondos y programas solicitaran el examen y la orientación del Consejo⁶⁶. La lista integrada que se solicitó figura en el documento 1 de la sala de conferencias.

⁶⁵ En el párrafo 2 de su resolución 1998/27, el Consejo pidió asimismo a las Juntas Ejecutivas que, cuando examinaran los informes anuales presentados al Consejo por los jefes ejecutivos de los fondos y programas de las Naciones Unidas, determinasen los problemas, las oportunidades y las esferas concretas en que el Consejo podría proporcionar coordinación multisectorial y orientación general a nivel de todo el sistema y formularan propuestas apropiadas de conformidad con la resolución 1995/51 del Consejo.

⁶⁶ En el párrafo 4 de su resolución 1998/27, el Consejo invitó al Secretario General a que dispusiera la presentación por los jefes ejecutivos de los fondos y programas de las Naciones Unidas, en consulta con el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, al Consejo en su período de sesiones sustantivo anual, de una lista integrada de las cuestiones fundamentales para mejorar la coordinación de las actividades operacionales y respecto de las cuales los fondos y programas solicitaran el examen y la orientación por parte del Consejo, en particular en relación con la revisión trienal de políticas, y que, cuando fuese posible, incluyera en la lista las recomendaciones pertinentes.

D. Reuniones conjuntas o consecutivas de las juntas ejecutivas

131. Una importante iniciativa (conforme a la petición contenida en el párrafo 6 de la resolución 1995/51 del Consejo), también incluida en los proyectos de reforma del Secretario General, fue la celebración de reuniones conjuntas o consecutivas de la Junta Ejecutiva del PNUD y del FNUAP y la Junta del UNICEF. En las reuniones conjuntas de ambas juntas en 1999 se abordaron temas importantes que requieren una acción mancomunada durante este año: las corrientes de recursos, el seguimiento de las conferencias internacionales, el sistema de coordinadores residentes, la supervisión y evaluación, la utilización de indicadores comunes, la armonización de los ciclos de programas, los locales y servicios comunes, el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el sistema de evaluación común para los países y la conexión entre las actividades operacionales para el desarrollo y la asistencia humanitaria. No se adoptaron decisiones ni se llegó a ninguna conclusión como resultado de las reuniones conjuntas de las juntas.

E. Reuniones conjuntas de las mesas del Consejo y las juntas ejecutivas

132. En abril de 1999 las mesas del Consejo, la Junta Ejecutiva del PNUD y del FNUAP y la Junta del UNICEF se reunieron conjuntamente por primera vez, de conformidad con el papel de coordinación de los órganos subsidiarios que la Carta de las Naciones Unidas asigna al Consejo. Los resultados de la reunión, sumados a los obtenidos en una serie de reuniones similares con otros organismos subsidiarios, proporcionarán importantes elementos que servirán de cimientos para el período de sesiones sustantivo del Consejo. El propósito de la primera ronda de reuniones fue intercambiar ideas para determinar de qué manera podía el Consejo cumplir mejor su papel de coordinación y cómo se podía alentar a las juntas para que incrementaran su colaboración con las comisiones orgánicas. Sobre la base de la experiencia adquirida en esta primera ronda de reuniones, las que se celebren en el futuro se organizarán tomando en cuenta las decisiones de interés directo para las juntas que haya adoptado el Consejo en el presente período de sesiones.

133. En las reuniones se estudió cómo las juntas ejecutivas podían examinar la labor de las comisiones orgánicas, teniendo en cuenta el seguimiento integrado y coordinado de las conferencias mundiales y el carácter especial de los temas interrelacionados. Se convino en que una de las maneras de facilitar la cooperación en el futuro podía ser la celebración de reuniones conjuntas de ciertas mesas, en particular de las de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible y la Comisión de Desarrollo Social, con las mesas de los fondos y programas.

134. En estas reuniones se indicó que el Consejo debía determinar cuáles eran los temas interrelacionados que no habían sido examinados de modo satisfactorio y proporcionar la información pertinente a los fondos y programas. Con respecto al párrafo 40 de la resolución 53/192 de la Asamblea General, se mencionaron en particular los temas tratados en la serie de sesiones sobre asuntos humanitarios del Consejo y los problemas derivados de la conexión entre la asistencia humanitaria en casos de emergencia y la asistencia para el desarrollo.

/...

F. Calendario de los períodos de sesiones anuales
de las juntas ejecutivas

135. Una cuestión que ya ha sido motivo de preocupación para el Consejo es la distribución cronológica de los períodos de sesiones anuales de las juntas ejecutivas en relación con el calendario del Consejo⁶⁷. La programación de esos períodos de sesiones demasiado cerca del período de sesiones sustantivo del Consejo sigue generando dificultades con respecto al examen oportuno de las cuestiones que han de someterse a la consideración del Consejo y al cumplimiento de las funciones que a éste incumben en relación con las juntas ejecutivas⁶⁸.

G. Recursos⁶⁹

136. En su decisión 98/23, la Junta Ejecutiva del PNUD y del FNUAP aprobó una meta anual de financiación de 1.100 millones de dólares y subrayó la necesidad urgente de lograr un aumento anual en la movilización de los recursos básicos hasta alcanzar la meta prevista. La Junta reafirmó la necesidad de modificar la tendencia a la baja de los recursos básicos y establecer un mecanismo para que la financiación básica del PNUD fuera previsible. Además solicitó al PNUD que elaborara un marco de financiación multianual en que se integrasen los objetivos, los recursos, el presupuesto y los resultados de los programas, con el objeto de aumentar los recursos básicos. En su decisión 99/1, la Junta reafirmó asimismo la importancia de desarrollar un marco de financiación multianual como elemento integrante de la estrategia de financiación aprobada por la misma Junta en su decisión 98/23.

137. Con respecto al marco multianual de planificación, gestión y financiación del FNUAP, la Junta Ejecutiva del PNUD y del FNUAP, en su decisión 99/5, pidió a la Directora Ejecutiva del FNUAP que, en el primer período ordinario de sesiones del año 2000, presentara ante la Junta el marco multianual para los años 2000 a 2003, y decidió celebrar el primer período de sesiones de financiación, tal como se indica en el apartado b) del párrafo 11 de la decisión 98/24, en su segundo período ordinario de sesiones del año 2000.

138. En su decisión 99/8, la Junta Ejecutiva del UNICEF suscribió la meta de financiación de lograr un crecimiento anual de los ingresos de 7%, con miras a alcanzar la cifra de 1.500 millones de dólares en el año 2005, y decidió que el UNICEF adoptara y desarrollara un marco de financiación plurianual en el que se integrasen conceptualmente las prioridades orgánicas y las principales esferas de acción, los recursos, el presupuesto y los resultados de los programas del UNICEF.

⁶⁷ Se ha previsto que el período de sesiones anual de 2000 de la Junta Ejecutiva del PNUD y del FNUAP se celebre en Ginebra de 12 a 23 de junio de 2000.

⁶⁸ Véase el párrafo 5 de la resolución 1995/50 del Consejo, en el que éste pide que la programación se lleve a cabo con criterio más realista.

⁶⁹ Para más detalles, véase el cap. III.

139. También el PMA hizo cada vez más hincapié en la movilización de recursos con miras a reforzar y ampliar la base de sus finanzas y recursos y a aumentar la previsibilidad y fiabilidad de su financiación. En el curso de 1998 se desplegaron esfuerzos concertados por mejorar la coordinación entre la sede y las oficinas locales en materia de captación de fondos. Para facilitar el proceso, en 1998 se elaboraron nuevas directrices para intensificar la movilización de fondos en el terreno.

140. Todas estas novedades indican que ha llegado el momento de adoptar una decisión sobre el futuro de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre promesas de contribuciones para actividades de desarrollo, de conformidad con los requisitos establecidos en el párrafo 16 del Anexo I de la resolución 50/227 de la Asamblea General.

141. El Consejo tal vez desee examinar la situación financiera actual de los fondos y programas, conforme a lo solicitado en el párrafo 16 de la resolución 53/192 de la Asamblea General, y las estrategias de financiación y los progresos logrados en cuanto al desarrollo de marcos de financiación plurianuales, con el objeto de invertir la tendencia decreciente en la aportación de recursos básicos y garantizar la financiación previsible, continua y segura de las actividades de las Naciones Unidas para el desarrollo, en consonancia con las necesidades de los países en desarrollo. El Consejo tal vez desee formular también a la Asamblea General una recomendación sobre el futuro de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre promesas de contribuciones para actividades de desarrollo.

H. Panorama general de las decisiones adoptadas, los temas principales de los programas de las juntas ejecutivas desde el período de sesiones sustantivo de 1998 del Consejo y los programas de los períodos de sesiones anuales de las juntas

142. Los cuadros 1, 2 y 3 ofrecen al Consejo un rápido panorama general de las decisiones y los temas principales de los programas de las juntas desde el último período de sesiones sustantivo del Consejo, así como de los temas efectivamente incluidos en los programas de los períodos de sesiones anuales de las juntas programados antes del período de sesiones sustantivo de 1999 del Consejo.

Algunas de las decisiones principales adoptadas por las juntas ejecutivas de los fondos y programas de las Naciones Unidas desde el período de sesiones sustantivo de 1997 del Consejo

Temas de las decisiones principales	Junta Ejecutiva del PNUD y del FNUAP				Junta Ejecutiva del UNICEF		Junta Ejecutiva del PMA	
	3° de 1998		1° de 1999		2° de 1999		2° de 1998	
	PD ^a	Ap ^b	PD ^a	Ap ^b	PD ^a	Ap ^b	2° de 1998	1° de 1999
Informe anual del Consejo					X	X		17
Estrategia de financiación	23 ^c	24	1		5		14	8
Cuestiones financieras y presupuestarias	20	21, 22					21	2-4
Revisiones del Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada	18							2-5
Plan de mediano plazo							22	
Cooperación entre programas (asignación de recursos)							15	
Nuevos arreglos de programación	19		2					7-23
Criterios multisectoriales					4			6-14
Informes de evaluación								6
Problemas ambientales								1
Apoyo a la salud reproductiva en situaciones de emergencia								
Asociaciones con organizaciones no gubernamentales					6			
								1

^a Serie de sesiones del PNUD.

^b Serie de sesiones del FNUAP.

^c Números de referencia de las decisiones pertinentes.

Cuadro 2

Algunos de los temas principales de los programas de las juntas ejecutivas de los fondos y programas de las Naciones Unidas desde el período de sesiones sustantivo de 1997 del Consejo

Temas principales de los programas	Junta Ejecutiva del PNUD y del FNUAP				Junta Ejecutiva del UNICEF		Junta Ejecutiva del PMA
	3° de 1998		1° de 1999		2° de 1998		3° de 1999
	PD ^a	AP ^b	PD	AP	1998	1999	1998
	PD	AP	PD	AP	1998	1999	1999
Asuntos de política, incluido el seguimiento de las conferencias mundiales de las Naciones Unidas, asociaciones con organizaciones no gubernamentales, criterios multisectoriales, cambios orgánicos, etc.							X
Movilización de recursos	X	X	X		X	X	
Cuestiones financieras, presupuestarias y administrativas	X	X	X		X	X	X
Informe anual al Consejo							
Reuniones conjuntas de las juntas ejecutivas			X	X	X	X	
Marcos para la cooperación con los países, programas por países y cuestiones conexas	X	X	X	X	X	X	X
Revisiones de mediano plazo e informes de evaluación					X	X	X
Cooperación Sur-Sur		X					
Asistencia en situaciones de emergencia							X
Asuntos de organización y procedimiento							
Locales comunes				X			
Estrategia de información y procedimiento			X				

^a Serie de sesiones del PNUD.

^b Serie de sesiones del FNUAP.

Temas principales de los programas provisionales de los períodos de sesiones anuales de 1999 de las juntas ejecutivas de los fondos y programas de las Naciones Unidas

Junta Ejecutiva del PNUD y del FNUAP (14 a 23 de junio de 1999)	Junta Ejecutiva del UNICEF (7 a 11 de junio de 1999)	Junta Ejecutiva del PMA (17 a 20 de mayo de 1999)
<u>Serie de sesiones del PNUD</u>	Informe de la Directora Ejecutiva (parte II)	Informes anuales
Informe anual del Administrador	Preparativos del UNICEF para responder a	a) Informe anual de la Directora
La reforma de las Naciones Unidas	las necesidades de los niños y las	Ejecutiva para 1998
Evaluación	mujeres en el siglo XXI	b) Informe anual de la Junta Ejecutiva
Marcos para la cooperación con los países y asuntos conexos	Realización de los derechos del niño en África	al Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas y al Consejo de la FAO
Estrategia de información y comunicaciones	Avances, desafíos y estrategias futuras en	Asuntos de política
Movilización de recursos	la enseñanza básica	a) La ayuda alimentaria y el desarrollo
Cooperación técnica entre países en desarrollo	Informe sobre la situación de la	b) Compromisos del PMA relativos a la mujer
Oficina de las Naciones Unidas de	estrategia del UNICEF y sus inversiones	Asuntos financieros y presupuestarios
Servicios para Proyectos	en tecnología de la información	a) Plan estratégico y financiero
Tema 14 (Cuestiones financieras, presupuestarias y administrativas)	Informe sobre la incorporación en el UNICEF de las cuestiones relativas al género	(2000-2003)
<u>Serie de sesiones del PNUD y del FNUAP</u>	Informe oral sobre los progresos	b) Informe sobre la ejecución del presupuesto correspondiente a 1998
Auditoría y supervisión internas	realizados en la aplicación de la	c) Programa de mejora de la gestión financiera
Visitas de observación	estrategia del UNICEF en materia de salud	Programa de evaluaciones: 1999-2000
<u>Serie de sesiones del FNUAP</u>	Informes sobre visitas realizadas por	Asuntos de organización y procedimiento
Informe de la Directora Ejecutiva	integrantes de la Junta Ejecutiva a las	Asuntos administrativos y de gestión
correspondiente a 1998	oficinas exteriores	a) Informe sobre las pérdidas de productos después de la entrega
Plan de trabajo y solicitud de		b) Composición del personal internacional del PMA
autorización de gastos de programas		c) Informe sobre los locales comunes
Estrategia de información y comunicaciones		

I. Recomendaciones

143. Sobre la base de la experiencia adquirida hasta ahora, el Consejo tal vez desee evaluar el criterio con que enfoca el ejercicio de su responsabilidad en la supervisión de las actividades operacionales para el desarrollo, conforme al mandato otorgado por la Asamblea General en sus resoluciones 48/162 y 50/227, en relación con la labor de las juntas ejecutivas de los fondos y programas de las Naciones Unidas. En particular, el Consejo tal vez desee consolidar su papel de proporcionar al sistema de las Naciones Unidas la orientación general y la colaboración necesarias para ejecutar las políticas formuladas por la Asamblea General, en particular las expuestas en la resolución 53/192 de la Asamblea sobre la revisión trienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales para el desarrollo.

144. Con este fin, se indican a continuación los tipos de problemas y asuntos que el Consejo tal vez desee considerar y plantear: ¿qué medidas se pueden tomar para garantizar que las estrategias y metas de financiación establecidas por las juntas sean aplicadas efectivamente, con coherencia y equidad, por la totalidad de los Estados miembros? ¿Cómo se pueden incluir las metas de financiación en el contexto más amplio de la movilización de recursos para alcanzar las metas internacionales acordadas?

145. El Consejo tal vez desee solicitar a los fondos y programas que sometan a su consideración un análisis de sus juntas ejecutivas sobre el grado de integración coherente de los temas y objetivos interrelacionados que se han planteado en las conferencias mundiales (con respecto a un entorno propicio, la financiación, el género, el empleo, la salud, la nutrición, la educación, la gestión de los asuntos públicos, los derechos humanos, etc.) en las prioridades de los programas. El Consejo tal vez desee pedir información sobre las medidas adoptadas por los fondos y programas para desarrollar enfoques complementarios y cooperativos con otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas a fin de promover el cumplimiento de metas mundiales.

146. El Consejo tal vez desee adoptar medidas apropiadas en relación con las cuestiones incluidas en la lista integrada. Tal vez también desee considerar cómo los informes del Secretario General pueden contribuir en mayor medida a incrementar la capacidad del Consejo para supervisar la coherencia y los efectos de las actividades operacionales de las Naciones Unidas. El Consejo tal vez desee recordar que los informes del Secretario General deben tener plenamente en cuenta el trabajo del PNUD y del sistema en su conjunto.

147. El Consejo tal vez desee adoptar medidas apropiadas en relación con las recomendaciones formuladas en los informes de los jefes ejecutivos de los fondos y programas de las Naciones Unidas y con la forma y el contenido de los informes anuales que le presenten en el futuro.

148. El Consejo tal vez desee tomar nota de las reuniones conjuntas o consecutivas de la Junta Ejecutiva del PNUD y del FNUAP y de la Junta Ejecutiva del UNICEF y suministrar orientación sobre la manera en que pueden facilitar el cumplimiento de la función del Consejo de brindar orientación general.

149. El Consejo tal vez desee considerar una vez más el calendario de los futuros períodos de sesiones anuales de las juntas en relación con los requisitos exigidos.

150. El Consejo tal vez desee recomendar no sólo la prosecución de la práctica de celebrar reuniones conjuntas de las mesas del Consejo, de la Junta Ejecutiva del PNUD y del FNUAP y de la Junta Ejecutiva del UNICEF, sino también su extensión a las mesas de las comisiones orgánicas competentes.
