



**Junta Ejecutiva
del Programa de las
Naciones Unidas para
el Desarrollo y del
Fondo de Población de
las Naciones Unidas**

Distr.
GENERAL

DP/1994/10
14 de mayo de 1994
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

Período anual de sesiones de 1994
Ginebra, 6 a 17 de junio de 1994
Tema 2 del programa provisional

**INFORME ANUAL DEL ADMINISTRADOR CORRESPONDIENTE A 1993
Y ACTIVIDADES A NIVEL DE LOS PROGRAMAS**

Introducción del Administrador

I. PROPÓSITO

1. El presente informe se presenta en cumplimiento de la decisión 92/2 del Consejo de Administración de 14 de febrero de 1992.
2. Anteriormente, el informe anual del Administrador comprendía la introducción, la evolución de los programas principales, el anexo estadístico y determinados documentos solicitados por el Consejo de Administración. Según la costumbre, la introducción del informe anual contenía una reseña de las actividades de la organización y de sus respuestas a las diversas iniciativas legislativas aprobadas por la Asamblea General y por otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. También constituía un instrumento del que disponía el Administrador para someter a consideración del Consejo cuestiones de política u otras cuestiones temáticas que tuvieran relación con las actividades de desarrollo en general.
3. De conformidad con la decisión 94/4 de la Junta Ejecutiva de 18 de febrero de 1994 en que se solicitaba que toda la documentación presentada a la Junta para su examen fuera lo más breve posible, la presente introducción brinda un resumen amplio y sucinto de las actividades realizadas por el PNUD en 1993. En otro documento DP/1994/10/Add.1 se suministran los detalles sobre los recursos del programa, los programas por países y los programas multinacionales, los Recursos Especiales del Programa, los fondos administrados por el PNUD y otros fondos y programas importantes.
4. El Administrador no se ha propuesto que la introducción de su informe anual correspondiente a 1993 se utilice como base para un debate de políticas. En el actual período de sesiones, este debate puede realizarse en el marco del tema 3 del programa provisional. Se propone que, en el futuro, todas las cuestiones de

política se presenten a la Junta Ejecutiva como tema independiente del programa, acompañado de su propia documentación, y no como parte de la introducción al informe anual del Administrador.

II. INFORME DE 1993

A. El desarrollo: un proceso dinámico

5. El concepto que encierra el término desarrollo y el proceso necesario para su comprensión evolucionan permanentemente. Una vez superadas las limitaciones y los problemas impuestos por la guerra fría, la comunidad internacional, ha ido modificando sus opiniones y sus criterios acerca del desarrollo. Durante la época de confrontación entre las grandes Potencias y los años posteriores al período colonial, en los foros de las Naciones Unidas se insistía muy poco en la dimensión política del desarrollo. Al aliviarse las tensiones entre el Este y el Oeste el debate se hizo más franco y abierto y se reconoció que muchos países que habían logrado su independencia en los decenios de 1960 y 1970 habían avanzado poco en el terreno socioeconómico pese a los esfuerzos realizados tanto a nivel nacional como internacional. Se llegó a reconocer que era necesario pero no suficiente concentrarse en los aspectos económicos. Es decir que el marco político y cultural así como el sistema de gobierno de los países también eran esenciales para lograr los objetivos de desarrollo y que era menester considerarlos y examinarlos como parte de las actividades de desarrollo.

6. La comunidad internacional también ha reafirmado un principio fundamental del desarrollo, según el cual el control del proceso debe estar en manos de los beneficiarios tanto a nivel nacional como local. Por sobre todas las cosas, ello significa que es menester crear y fortalecer esa capacidad en todos los niveles. Si no hay un compromiso legítimo ni la capacidad para asegurar que las actividades de desarrollo alcancen los objetivos declarados ni hay participación voluntaria de los beneficiarios propuestos de esas actividades, son pocas las posibilidades de lograr los objetivos y menos aún de que los beneficios obtenidos puedan perdurar. Este principio no es nuevo pero en la práctica ha solido pasarse por alto, lo que explica en gran medida el que los resultados obtenidos en materia de desarrollo y de cooperación para el desarrollo hayan sido tan dispares.

B. Respuesta del PNUD

7. Desde la iniciación del Programa Ampliado de Asistencia Técnica (PAAT) y del Fondo Especial (organizaciones que se unieron en 1996 para formar el PNUD), el principal mandato de estas organizaciones internacionales ha sido la prestación de asistencia para lograr la autosuficiencia, que se realizó, principalmente, mediante la creación y el fortalecimiento de los recursos humanos y de las instituciones. En los últimos 40 años, centenares de miles de personas han recibido y continúan recibiendo capacitación del PNUD y de instituciones apoyadas por esta organización. Se han introducido nuevos conocimientos especializados y tecnologías en más de 150 países y territorios. Es importante recordar esta contribución permanente pues se corre el riesgo de no mencionarla en el examen y el debate sobre la eficacia y el efecto de la cooperación para el desarrollo, un debate en que, por sus características, se

/...

presta mayor atención a los países que a los logros. No cabe duda de que muchas cosas pueden mejorarse, pero con los recursos utilizados se han alcanzado resultados importantes en todo el mundo, contrariamente a lo ocurrido con los miles de millones de dólares gastados en armamentos. Es menester que el PNUD mantenga su vigencia, continúe actuando con responsabilidad y busque permanentemente formas más eficaces de prestar asistencia a los países a medida que éstos evolucionan.

8. La contribución reciente y más importante del PNUD al debate conceptual sobre el desarrollo está contenida en el término desarrollo humano sostenible, que combina los conceptos de "desarrollo humano" y de "desarrollo sostenible". Algunos de sus aspectos más importantes son la eliminación de la pobreza, la creación de puestos de trabajo, la creación de condiciones para la participación plena de los grupos desfavorecidos en la sociedad, la equidad y la rehabilitación del medio ambiente.

9. En particular, el desarrollo humano sostenible es un objetivo mundial válido tanto para los países ricos como para los pobres. También está consagrado en el mandato amplio de la Carta de las Naciones Unidas y, a lo largo de los años, se ha visto reforzado por varios acuerdos internacionales, inclusive los que se aprobaron en la Cumbre para la Tierra de 1992.

10. El PNUD ha promovido intensamente el concepto de desarrollo humano sostenible y ha orientado su cooperación en todos los niveles (mundial, multinacional, nacional y local) para asegurar que éste brinde apoyo al concepto del desarrollo humano. En 14 países se están llevando a cabo a título experimental iniciativas en materia de desarrollo humano sostenible con apoyo del PNUD y de un fondo fiduciario sueco. El objetivo de dichas iniciativas es brindar apoyo a los esfuerzos de los propios países para lograr un desarrollo humano sostenible en los aspectos económico, sociocultural, ambiental, político y de otra índole. Se prevé que en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social que habrá de celebrarse en marzo de 1995 se presentarán informes sobre los progresos realizados en materia de desarrollo humano sostenible en esos países.

11. El PNUD continúa prestando asistencia en la transferencia de conocimientos especializados y de tecnologías, aunque se han modificado sustancialmente el enfoque, los objetivos de dicho apoyo y el nivel de intervención. De conformidad con la decisión 90/34 del Consejo de Administración y con sus reiterados llamamientos a centrar y concentrar las intervenciones del PNUD (más recientemente en la decisión 92/28 de 26 de mayo de 1992), hoy día los recursos del PNUD se dirigen principalmente a la creación de la capacidad nacional en las seis esferas de concentración definidas en la decisión 90/34.

12. Para facilitar el control y la gestión del proceso de desarrollo a nivel nacional el PNUD, de conformidad con lo pedido por la Asamblea General, en su resolución 47/199 ha procurado que los programas que cuentan con la asistencia de aquella organización, se lleven a cabo utilizando el concepto de ejecución nacional. En 1993, aproximadamente un 40% (411 millones de dólares) de los gastos para los programas se realizó utilizando ese concepto. Ello representa un aumento del 23% con respecto al año anterior. Los organismos especializados de las Naciones Unidas promueven la ejecución nacional cuando formulan los programas por medio del apoyo a los servicios técnicos a nivel de los programas (AST-1) y cuando los ejecutan en calidad de organismos de cooperación y de

ejecución así como cuando brindan respaldo sustantivo y técnico mediante el AST-2. Además, el PNUD ha procurado ampliar la gama de los destinatarios de su ayuda para que ésta trascienda de la colaboración tradicional con los gobiernos centrales e incluya a organizaciones no gubernamentales y del sector privado de la sociedad. Merece citarse la participación de organizaciones no gubernamentales en programas que reciben asistencia del PNUD, tales como el Programa de Asociados para el Desarrollo, la Red de África 2000, y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial.

13. Además de asignar recursos del PNUD en algunas esferas de concentración, se ha realizado un esfuerzo consciente similar por concentrar los recursos al nivel de políticas, de formulación de programas y de administración, es decir, concentrar los esfuerzos en las etapas iniciales en las que pueda ser máximo el efecto de las contribuciones financieras relativamente modestas del PNUD y en las que pueda aprovecharse al máximo las ventajas comparativas en materia de objetividad y de acceso a la experiencia mundial de esta organización.

14. De conformidad con la petición formulada por la Asamblea General en su resolución 44/211 de 22 de diciembre de 1989 se ha adoptado el método programático en el marco de objetivos temáticos multidimensionales y de una mayor orientación política. Se han formulado los principios rectores y se ha introducido el documento de apoyo a los programas para que sirva de nuevo instrumento para promover la aplicación del método programático en los países interesados e integrar las aportaciones del PNUD a los programas nacionales. En la formulación de la cooperación del PNUD en nuevos emprendimientos conjuntos se ha estado utilizando el documento de apoyo a los programas que se convertirá, progresivamente, en el principal instrumento para describir y justificar el apoyo del PNUD a los programas nacionales de desarrollo.

15. La mayor participación del PNUD a nivel de políticas exige capacidad y conocimientos especializados sustantivos en las esferas que abarca el mandato de esta organización. Éstas están relacionadas, en especial, con las seis esferas de concentración formuladas en la decisión 90/34 del Consejo de Administración y con el control eficaz de las aportaciones multidimensionales que sirvan a los objetivos del desarrollo humano sostenible. También es necesario contar con conocimientos especializados en las nuevas esferas tales como los sistemas de gobierno y la relación entre la rehabilitación y el desarrollo en las que la participación del PNUD es cada vez mayor. Debe procurarse utilizar al máximo a los expertos con que cuenta el sistema de las Naciones Unidas y evitar las superposiciones que podrían producirse con el PNUD. Sin embargo, hay expertos en técnicas de integración y de formación de equipos para llevar a cabo tareas multisectoriales que no pueden encontrarse en otra parte y que se necesita con urgencia para lograr un enfoque más holístico del desarrollo. El PNUD debe aumentar el número de esos expertos tanto en las oficinas por países como en la sede. Para ello será menester proceder a redistribuir el personal y realizar una tarea amplia de capacitación.

16. Un ejemplo del tipo de apoyo sustantivo que puede proporcionar el PNUD es en la creación de la capacidad, que puede darse en una diversidad de especializaciones pero existen factores e intereses que son genéricos y tienen que ver con la eficacia en función de los costos, la selección de prioridades, la utilización, la retención e incluso la recuperación. La creación de capacidades abarca la capacitación y la creación de instituciones, pero

comprende también la creación de un contexto favorable que incluya aspectos tales como la reforma de la administración pública o regímenes fiscales que pueden resultar esenciales para asegurar que las actividades de desarrollo sean sostenibles.

17. Las tendencias hacia el método programático, la ejecución nacional, la concentración de la asistencia en pocas esferas y las intervenciones en las etapas iniciales obligan al PNUD a contar con un sistema de adopción de decisiones descentralizado. Por ese motivo, el PNUD ha delegado cada vez más la autoridad en relación con las cuestiones de personal, administrativas y programáticas en sus representantes residentes, como se pide en la resolución 47/199 de la Asamblea General y se informa en el documento DP/1993/24. Asimismo, según se señala en el documento DP/1994/22 de diciembre de 1993, el PNUD aprobó un conjunto de 10 medidas de descentralización dirigidas a compensar la mayor autoridad de los representantes residentes con un fortalecimiento de los mecanismos de presentación de informes y de rendición de cuentas. En 1994, este conjunto de medidas se pondrá a prueba en 15 países con programas.

C. Coordinación

18. La coordinación de la ayuda ha sido, durante mucho tiempo, motivo de preocupación tanto para los países receptores como para los donantes. En el caso de los países receptores la coordinación es necesaria para que puedan seguir manteniendo el control de su propio proceso de desarrollo. A los países donantes les preocupa más evitar la duplicación de trabajos y una competencia innecesaria con otros donantes. Se ha reconocido que el PNUD es el colaborador natural de los gobiernos en el establecimiento de una coordinación eficaz: su presencia en más de 130 países y su carácter neutral son una ventaja comparativa, así como el hecho de que los países receptores son a su vez miembros de las Naciones Unidas, por lo que no existe la relación habitual entre donante y receptor. El PNUD promueve la coordinación de la ayuda en dos niveles diferentes que se relacionan entre sí.

19. En primer lugar, a un nivel general en los gobiernos centrales, ofrece mecanismos como las evaluaciones y los programas nacionales de cooperación técnica (NATCAP) y el programa del Sistema de Análisis de la Cooperación para el Desarrollo. Hay más de 30 países en los que se ejecutan evaluaciones y programas de cooperación técnica mediante los cuales se proporciona la información, la política y el marco de programación para la adopción de decisiones sobre cooperación técnica. El PNUD también financia la capacitación de personal nacional en materia de gestión de la deuda y otras técnicas pertinentes.

20. El PNUD coopera con 27 países menos adelantados en reuniones de mesa redonda. El objetivo es movilizar recursos externos promoviendo el diálogo entre receptores y donantes. En un comienzo, se evaluaban las reuniones oficiales en mesa redonda según las promesas inmediatas de contribución obtenidas, pero cada vez con más frecuencia, el criterio se basa no ya en el hecho sino en el proceso y el entendimiento promovido entre las partes interesadas.

21. En segundo lugar, el PNUD contribuye a que aumente la cooperación para el desarrollo en particular a nivel de países fomentando y respaldando el método programático mediante la prestación de ayuda para la elaboración de estructuras y sistemas de gestión para ejecutar los programas nacionales. Las estructuras y los sistemas abarcan todas las fuentes de financiación tanto nacionales como exteriores, y permiten su integración en la consecución de los objetivos nacionales prioritarios. El PNUD conjuntamente con otros colaboradores pone a prueba modelos de sistemas únicos de contabilidad y presentación de informes diseñados para reducir considerablemente la carga que imponen a los receptores las diversas prácticas que tienen actualmente los donantes.

22. Una preocupación constante de la comunidad internacional ha sido el mejoramiento de la coordinación entre las organizaciones y los organismos especializados de las Naciones Unidas, que se ha puesto de manifiesto en diversas resoluciones y en intentos de reformas estructurales. Las resoluciones 44/211 y 47/199 de la Asamblea General son los dos últimos llamamientos más precisos para que aumente la colaboración en la coordinación en el sistema. El PNUD ha respondido a estos llamamientos tanto mediante esfuerzos colectivos con sus colaboradores en el sistema como a título individual, según ha sido el caso. En el documento DP/1994/22 figura una actualización detallada de los hechos.

23. El papel y las funciones del Coordinador Residente, que son claramente decisivos para una coordinación eficaz a nivel de países, se describen ampliamente en la resolución 47/199 de la Asamblea General. En la resolución se pide concretamente al Secretario General que amplíe el núcleo de profesionales capacitados en actividades de desarrollo que puedan ser nombrados representantes residentes o coordinadores residentes del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo para que incluya a los miembros del Grupo Consultivo Mixto de Políticas, además de realzar la transparencia del proceso de selección. El PNUD llegó a acuerdo con sus colaboradores del Grupo Consultivo Mixto de Políticas sobre un procedimiento que satisface plenamente los requisitos de la resolución. A mediados de 1994 habrá, además de los del PNUD, cinco representantes residentes o coordinadores residentes que son miembros del Grupo Consultivo, y este número aumentará en el futuro. Dado que no se dispone de nuevos puestos para estos fines, será fundamental que haya una reciprocidad en el intercambio de personal. Se realizan deliberaciones para explorar los medios de mejorar la asistencia a las funciones del Coordinador Residente tanto desde el punto de vista logístico como sustantivo, a nivel de país.

24. El papel decisivo del Representante Residente o Coordinador Residente se volvió a plantear en la resolución 48/209 de la Asamblea General, que reafirmó que, como norma, se designaría Coordinador Residente al Representante Residente y que, de conformidad con la resolución 46/182, el Coordinador Residente debería encargarse, en principio, de coordinar la asistencia humanitaria del sistema de las Naciones Unidas en el nivel del país.

25. El PNUD ha participado con sus colaboradores del sistema en la elaboración de directrices para las notas sobre las estrategias de los países recomendadas en la resolución 47/199 de la Asamblea General. Aproximadamente 40 países han expresado interés en preparar esas notas para las cuales el Coordinador Residente, en sus funciones de jefe de equipo tendrá que coordinar los insumos del sistema. En los países que preparan notas sobre estrategias, hay que determinar la relación precisa que existe entre esa actividad y la preparación

de los programas por países para los organismos del sistema de las Naciones Unidas y las repercusiones que ello tendrá en lo concerniente al volumen de trabajo. Es posible que se justifique la incorporación de las notas sobre estrategias como parte integrante común de un programa nacional en vez de considerarlas como documento de antecedentes cuyo contenido se repite en los diversos programas por países. Este criterio permitiría que se realizaran las semejanzas de los diferentes mandatos en lugar de las diferencias.

26. Aunque el eje central de sus actividades es el desarrollo, el PNUD sigue participando en operaciones humanitarias y de emergencia, en parte debido a su mandato y también por su presencia en el país y por las funciones del Representante Residente o del Coordinador Residente. Las intervenciones del PNUD en la serie continua de actividades de socorro para el desarrollo varían según las circunstancias. En el Afganistán, Haití, Somalia y Liberia aún no se ha hecho hincapié en el desarrollo, en cambio en Camboya y El Salvador las actividades de socorro y rehabilitación están cediendo rápidamente el paso a las actividades de fomento de la capacidad a largo plazo y a otras actividades de cooperación orientadas al desarrollo. La experiencia adquirida en los dos últimos países subraya la necesidad de que se tengan en cuenta consideraciones en materia de desarrollo, incluso en períodos de grandes trastornos, para impedir una pérdida de la orientación y la dirección y permitir la reanudación de las actividades normales sin que haya demoras indebidas.

D. Recursos

27. La capacidad del PNUD de responder a las diversas tareas que se le han encomendado depende en gran medida de los recursos financieros que aporten sus miembros. En su decisión 90/34, el Consejo de Administración estableció los parámetros financieros para las actividades básicas del programa durante el quinto ciclo. Como se indicó en el documento DP/1994/18, el total de recursos procedentes de contribuciones voluntarias e ingresos diversos se calculó en 6,501 millones de dólares para el ciclo. Sin embargo, en las proyecciones actuales se registra un déficit de 24% en el total de contribuciones voluntarias para el ciclo. Por consiguiente, se informó a las oficinas exteriores del PNUD en 1993 que la programación se debería llevar a cabo al nivel del 75% de las cifras indicativas de planificación establecidas, hasta tanto el Consejo de Administración realice el examen de mediano plazo del quinto ciclo en junio de 1994 y revise oficialmente las cifras indicativas de planificación en esa misma oportunidad. A pesar de esta disminución en su conjunto de recursos básicos, se recurre cada vez con más frecuencia al PNUD para que asuma mayores responsabilidades que rebasan el ámbito de sus actividades de desarrollo ordinarias.

E. Las Naciones Unidas y el PNUD

28. Los 49 años que han transcurrido desde la creación de las Naciones Unidas han sido un período de enormes cambios. La población del mundo se ha duplicado con más rapidez que en otras épocas. Han surgido nuevas y poderosas tecnologías en un fermento de creatividad sin precedentes. Las economías han crecido a un ritmo nunca antes registrado. Se ha prolongado la esperanza de vida gracias a la salud pública, las investigaciones y la educación. El colonialismo llegó a

/...

su fin; la participación de los pueblos en la adopción de decisiones en los planos político y económico ha alcanzado niveles nunca vistos anteriormente. Los progresos en materia de comunicaciones han unido a los pueblos, a sus ideas y a sus recursos de una manera que no se podía vislumbrar en 1945.

29. Las Naciones Unidas han desempeñado un papel importante en esos acontecimientos. Han servido de foro para debates e intercambios de ideas políticas, sobre todo en materia de descolonización. Han facilitado el intercambio de información, la transferencia de conocimientos especializados y el desarrollo socioeconómico. Han proporcionado ayuda humanitaria en tiempos de crisis y han mantenido vivas las aspiraciones de una comunidad internacional justa y pacífica en circunstancias en que la realidad ha sido, a menudo, trágicamente distinta.

30. El PNUD ha formado parte de la contribución de las Naciones Unidas a los cambios positivos ocurridos en los últimos cuatro decenios. Al igual que las Naciones Unidas, el PNUD no ha acertado siempre a la hora de presentar sus logros; en parte debido a su propia falta de capacidad interna para captarlos y presentarlos al público en general y en parte también, porque no es fácil destacar cuál ha sido excepcional que el PNUD ha prestado a los esfuerzos complejos y multifacéticos de desarrollo.

31. A medida que ha evolucionado la situación mundial, también el PNUD ha tratado de mantenerse a la altura de las nuevas circunstancias y las nuevas dificultades. Ha considerado cuidadosamente los mandatos de las resoluciones 44/211 y 47/199 de la Asamblea General, así como las decisiones del Consejo de Administración y los exámenes que han hecho los países miembros. Con arreglo a lo previsto por el Consejo, está concentrando sus conocimientos sustantivos y operacionales en actividades encaminadas a crear y fortalecer la capacidad en esferas claves que son fundamentales para el desarrollo humano sostenible. Ha elaborado instrumentos y procedimientos para aprovechar e integrar al máximo los recursos para el desarrollo, tanto nacionales como externos, en un contexto más bien de colaboración que de ayuda. Ha empezado a prestar asistencia a sus Representantes Residentes para que desempeñen con más eficacia las de Coordinadores Residentes de todo el sistema de actividades operacionales de las Naciones Unidas. Se ha puesto a la altura de los problemas que han ocasionado las situaciones de emergencia tanto por desastres naturales como las causadas por el hombre y las transiciones de los países de economías de planificación centralizadas a economías de mercado, así como las transiciones de formas autocráticas de gobierno a regímenes de participación. Además ha seguido descentralizando sus operaciones a nivel de país para poder lograr una mejor atención de las necesidades locales.

III. MEDIDAS QUE HA DE ADOPTAR LA JUNTA EJECUTIVA

32. La Junta Ejecutiva tal vez desee:

Tomar nota del presente informe.
