



**Consejo de Administración
del Programa
de las Naciones Unidas
para el Desarrollo**

Distr.
GENERAL

DP/1993/24
7 de abril de 1993
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

40º período de sesiones
Nueva York, 1º a 22 de junio de 1993
Tema 4 e) del programa provisional

PLANIFICACION Y EJECUCION DE PROGRAMAS

Cuestiones referentes a la gestión de los programas, incluidos
el enfoque programático y la descentralización

Informe del Administrador

Resumen

La gestión de los programas se examina, en primer lugar, al nivel general de programas por países, que sería más exacto describir como estrategias del país para la utilización de los recursos del PNUD, que constituye un importante paso en el proceso de lograr que las actividades nacionales de desarrollo reciban apoyo del PNUD; después, ese examen se realiza en la etapa de supervisión y evaluación, haciendo hincapié en particular en el examen de mitad de período; y luego, al determinar el progreso realizado en propiciar la aplicación del enfoque programático, incluida la comprobación de la eficacia de un nuevo mecanismo creado con ese objeto, el documento de apoyo a los programas.

Se presentan las medidas adoptadas hasta ahora en respuesta a los llamamientos para que se mejorara la gestión a nivel nacional y a la solicitud del Consejo de Administración, contenida en su decisión 92/42, de 26 de mayo de 1992, de que se siguiera revisando la estructura administrativa superior del PNUD. Entre esas medidas, cabe señalar la de afianzar la delegación de la autoridad para aprobar de los Representantes Residentes, así como la de incrementar la eficacia del proceso de evaluación y examen a nivel del país. Al adoptar dichas medidas, se ha puesto hincapié en velar por la responsabilidad en la ejecución de los programas.

Conforme a la solicitud de la Asamblea General, y conjuntamente con la introducción en el PNUD de nuevos procedimientos y métodos de gestión, la organización ha participado activamente en los grupos interinstitucionales que se ocupan de coordinar y armonizar de manera más eficaz esas cuestiones y otras cuestiones conexas.

I. INTRODUCCION

1. En el inciso c) del párrafo 3 de su decisión 92/2, de 14 de febrero de 1992, el Consejo de Administración decidió examinar todos los años, entre otras, las cuestiones referentes a la gestión de los programas, incluidos el enfoque programático y la descentralización. Además, en su decisión 92/42, de 26 de mayo de 1992, el Consejo pidió al Administrador que siguiera revisando la estructura administrativa superior del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) con el fin de aumentar su eficiencia y su eficacia y que informara al respecto al Consejo de Administración en su 40º período de sesiones. Para facilitar el examen de esas cuestiones, el Administrador somete a la consideración del Consejo, el presente informe con las medidas adoptadas en respuesta a los párrafos 3, 4, 6 y 7 de la decisión 92/42.

II. PROGRAMAS POR PAISES

2. El Consejo de Administración ha aprobado hasta el presente 97 programas para los distintos países, correspondientes al quinto ciclo de programación, y se propone examinar otros 28 programas en el período de sesiones en curso. En nueve países, circunstancias especiales determinaron que el Consejo concediera al Administrador autoridad para aprobar determinados proyectos sobre la base de las características de cada caso por separado. Además, el Consejo aprobó programas mundiales e interregionales, así como cuatro programas regionales. En todos los demás casos, el Consejo ha tomado nota de las prórrogas de programas regionales o de países aprobados previamente o las ha aprobado, según la duración de las prórrogas.

3. Los programas del quinto ciclo para los distintos países difieren considerablemente en fondo y en forma los de los correspondientes a ciclos de programación anteriores. Se hace hincapié en brindar apoyo a las principales actividades prioritarias a nivel nacional, de modo tal que se aprovechen las ventajas comparativas comprobadas del PNUD, se cumpla el mandato de este organismo en lo que respecta al fomento de la capacidad nacional en materia de desarrollo de recursos humanos, concentrándose, en la medida de lo posible, en las esferas concretas que se indican en la decisión 90/34 del Consejo de Administración, de 23 de junio de 1990. El objetivo consiste en demostrar que se han obtenido determinados resultados gracias al apoyo del PNUD y velar por que dichos resultados sean sostenibles, tanto desde el punto de vista institucional como ecológico. En momentos en que los recursos para la cooperación externa, incluidos los del PNUD, son limitados, otra importante preocupación del PNUD es ayudar a los gobiernos a movilizar recursos, en particular, mediante la participación en la financiación de los gastos.

4. Asimismo, en los programas por países el PNUD ha hecho hincapié en el apoyo a los programas nacionales y no a proyectos independientes. Los programas del país se concentran mayormente en los productos y los resultados, y no tanto en los aportes. De hecho, la denominación "programa del país" resulta inapropiada para designar el apoyo que el PNUD brinda a nivel nacional. La expresión "estrategia del país" permitiría describir mejor la utilización de los recursos del PNUD.

5. Si bien los nuevos programas por países dan más claramente la impresión de ser estrategias acerca de cómo utilizar, de la manera más eficaz, los reducidos recursos disponibles en una situación determinada para lograr óptimos efectos, contienen menos detalles acerca de las formas específicas de apoyo (es decir, proyectos) y las asignaciones conexas, y constituyen en mayor medida etapas de un proceso. Por ese motivo, entre otros, cobran importancia adicional la supervisión y el examen de los programas del país, en particular el examen de mitad de período. Esos mecanismos permiten seguir los progresos realizados en la ejecución de los programas, introducir ajustes a la luz de la evolución de la situación y adoptar medidas correctivas cuando sea necesario.

III. SUPERVISION Y EVALUACION

6. Los procedimientos de supervisión y evaluación se están revisando, a fin de que en ellos se refleje el hincapié que en el quinto ciclo se pone en la formación de la capacidad, en particular en las seis esferas prioritarias. La importancia que se ha asignado a la adopción de estrategias para los programas del país y a la promoción del enfoque programático y la ejecución a nivel nacional, exigirá elaborar técnicas perfeccionadas de supervisión y evaluación.

7. Las actividades de supervisión tendrán por principal objeto establecer los datos básicos y formular indicadores de progreso y valores prácticos de referencia que sirvan para medir ese progreso en los distintos proyectos y programas, según proceda. También servirán como un sistema de alerta temprana en relación con cuestiones que requieran la adopción de medidas correctivas. En lo que respecta al éxito de los programas, se espera que sistemas más eficaces de información administrativa desempeñen una función fundamental. Además, estos sistemas perfeccionados de supervisión contribuirán a fortalecer la capacidad de los sistemas de supervisión y evaluación del país para seguir de cerca la ejecución de los programas.

8. En lo que respecta a la evaluación, la experiencia del PNUD en los últimos 20 años ha demostrado que, aunque la evaluación de un proyecto independiente resulta útil para registrar los efectos a ese determinado nivel, esa experiencia no se puede convertir sin dificultad en conclusiones de uso general que sean aplicables en contextos diferentes. Aunque la evaluación de un conjunto de proyectos análogos puede arrojar conclusiones de uso general, se considera que las mejores condiciones para realizar evaluaciones completas se dan a nivel de los programas o los subprogramas, ya que en ese caso es posible obtener experiencias que se puedan transmitir e inicia un diálogo sobre política con los países receptores. Cabe destacar que la evaluación a este nivel general no podrá tener éxito ni resultar pertinente para el personal operacional, si no parte de las aportaciones concretas procedentes de las actividades de supervisión. Además, ello pone de relieve de manera inequívoca la función primordial y la pertinencia de la información sobre los resultados de las evaluaciones. En las nuevas directrices se hará hincapié en que el examen acucioso de las enseñanzas extraídas del pasado resulta de vital importancia para las actividades de planificación que proyecten llevar a cabo el PNUD y las autoridades nacionales. (Para obtener más información sobre la estrategia del PNUD en relación con la supervisión y la evaluación, véase el documento DP/1993/26.)

IV. EXAMENES DE MITAD DE PERIODO

9. Las directrices sobre los exámenes de mitad de período se han revisado detalladamente, como se hizo con las directrices sobre la labor de supervisión y evaluación, a fin de prestar atención a las cuestiones que, en opinión del Consejo de Administración, son motivo de particular preocupación. Dichas cuestiones son, básicamente las mismas a las que ya se hizo referencia al bosquejar los nuevos programas para los distintos países. El principal objetivo es lograr determinados efectos y resultados, intensificar el fomento de la capacidad y la propiedad nacionales y alcanzar la sostenibilidad. Entre otros aspectos importantes que se tienen en cuenta, cabe señalar la atención a las esferas prioritarias del PNUD, la eficacia en función de los costos del apoyo que brinda el PNUD, la ampliación de la ejecución a nivel nacional y la coordinación o complementariedad del apoyo del PNUD con el que prestan otros donantes.

10. Actualmente se prevé realizar ocho exámenes de mitad de período en 1993. Las directrices se examinarán a la luz de la experiencia acumulada al final de año y se revisarán, de ser necesario, a fin de que se puedan aplicar en la mayoría de los exámenes de mitad de período, que se efectuarán en 1994 y 1995. El primer informe sobre la revisión de los exámenes de mitad de período se presentará a la Junta Ejecutiva en su período extraordinario de sesiones de febrero de 1994.

V. EL ENFOQUE PROGRAMATICO

11. En el inciso d) del párrafo 17 de su resolución 44/211, de 22 de diciembre de 1989, la Asamblea General decidió que la necesidad de cambiar de la orientación por proyectos a la orientación por programas implicaba que todos los órganos rectores competentes, en particular el Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, debían elaborar mecanismos más orientados a los programas para la prestación de cooperación técnica, con miras a permitir un apoyo más flexible y eficaz a los programas nacionales.

12. Tras llevar a cabo una considerable labor conceptual para definir y caracterizar el enfoque programático, el Consejo de Administración, en su decisión 92/23, alentó al PNUD a que, en consulta con los gobiernos y los organismos especializados de las Naciones Unidas, siguiera trabajando en la formulación de los principios rectores. Durante la segunda mitad de 1992 se celebraron consultas con gobiernos y organismos especializados, y en abril de 1993 se publicaron los principios rectores del PNUD sobre el enfoque programático.

13. No se esperó a que se publicaran los principios rectores para empezar a aplicar el enfoque programático a los programas de países. En cumplimiento del mandato otorgado por la Asamblea General y las decisiones afines adoptadas a continuación por el Consejo de Administración, así como los proyectos previos de principios rectores, el PNUD ya había empezado a respaldar el enfoque programático.

14. En todos los países, se ha instado a los Representantes Residentes a velar por que, al brindar cooperación técnica, ya sea con cargo a las cifras indicativas de planificación (CIP), el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización (FNUDC) u otras fuentes, el PNUD no se concentre solamente en el proyecto concreto que reciba ese apoyo, sino que tenga en cuenta los objetivos nacionales de desarrollo y otras actividades de contribución afines.

15. En varios países en que las autoridades nacionales se han convencido de las ventajas del enfoque programático, se alentó a los Representantes Residentes a ayudar a los gobiernos a elaborar marcos nacionales para los programas, en los casos en que esos marcos no existieran, y a formular el apoyo del PNUD dentro de esos marcos. En los casos en que ha sido factible y procedente, se han vinculado los servicios de asesoramiento técnico del sistema de las Naciones Unidas con esas actividades. Como ejemplos de países en que se ha observado esta manera de aplicar el enfoque programático cabe señalar a Bolivia, Colombia, Côte d'Ivoire, Egipto, Gambia, Malawi, Nepal, el Pakistán, Tailandia y Túnez. Se abarcan esferas como mitigación de la pobreza, abastecimiento de agua y saneamiento, silvicultura, reformas económicas y reformas de la educación. Ninguna de las dos listas es exhaustiva. En todos los casos, el formato para formular el apoyo del PNUD se ha dejado, en gran medida, a la iniciativa de los miembros del equipo local, ya fueran funcionarios nacionales o de las Naciones Unidas. Sin embargo, las propuestas se han evaluado a nivel central en todos los casos, teniendo en cuenta en particular las cuestiones de política y la responsabilidad en cuestiones financieras y de fondo.

16. Se ha elaborado un bosquejo de documento de apoyo a los programas, sobre la base de los principales intereses del Consejo de Administración, amplios bosquejos elaborados previamente a nivel central y aprovechando la experiencia acumulada hasta el presente en la formulación del apoyo a los programas. Dicho documento se está utilizando actualmente, a título experimental, y una vez que se someta al examen y la revisión necesarios se presentará como el formato ordinario del apoyo del PNUD a los programas nacionales. Está concebido como un documento flexible, que posibilite diversas respuestas a las distintas situaciones y necesidades sustantivas de cada país. Está diseñado, además, para proporcionar información a los encargados de la gestión de los programas, a la administración del PNUD y al Consejo de Administración acerca del progreso alcanzado en relación con la formación de la capacidad y sobre otros productos, así como para velar por la responsabilidad financiera.

VI. DESCENTRALIZACION

17. La interpretación de las nuevas medidas legislativas, o sea, la aclaración de conceptos y términos, y la preparación de directrices y formatos en que se tengan en cuenta los nuevos intereses y los cambios de orientación, han estado inevitablemente a cargo de la sede. Pero de las propias medidas legislativas se desprende que es preciso alcanzar un mayor grado de descentralización que permita establecer puntualmente relaciones de colaboración apropiadas. Además, la experiencia obtenida gracias al nuevo concepto de Jefe de División sirve para ilustrar las ventajas que proporciona el aumento de las consultas y del trabajo de equipo entre la sede y las dependencias exteriores, ya que ofrece un ámbito

apropiado para que, por un lado, se intensifique la descentralización de la autoridad; y, por el otro, se incrementen las posibilidades de determinar las responsabilidades respectivas.

18. En el pasado año, la Administración decidió que el principal objetivo que deberían tener los cambios era el de descentralizar cada vez más la autoridad y traspasarla a las oficinas exteriores. Se ha hecho hincapié en otorgar a los Representantes Residentes una esfera más amplia de acción en lo que respecta a la gestión de los programas del PNUD para el país y a sus propios asuntos administrativos. Se está promoviendo la descentralización como estrategia para lograr que el PNUD desempeñe mejor sus funciones como mecanismo que propicia el desarrollo de los países en desarrollo y para incrementar la eficacia y la eficiencia de sus operaciones, dentro del contexto de crecientes restricciones presupuestarias.

19. Por consiguiente, se ha ampliado la autoridad para aprobar asignaciones de fondos en relación con aprobaciones de proyectos a 1 millón de dólares en el caso de los Representantes Residentes y a 3 millones de dólares en el caso de los Directores de las Direcciones Regionales. Además, en los casos en que el Comité de Acción ha aprobado que se brinde apoyo en gran escala a un determinado programa temático o sectorial nacional, se otorga autoridad al Representante Residente para formular o aprobar los componentes concretos (o sea, los proyectos) de apoyo a los programas dentro de los parámetros financieros aprobados por el Comité de Acción.

20. Con el objeto de equilibrar esta mayor autoridad en materia financiera, se han establecido, además, los procedimientos que se indican a continuación:

a) La autoridad se delega en el Representante Residente a discreción de los Directores de las Direcciones Regionales;

b) El Comité de Acción sigue teniendo autoridad para aprobar al menos un proyecto por año de cada oficina exterior, las propuestas de apoyo a los programas en mayor escala y toda propuesta que tenga repercusiones de política, independientemente de las dimensiones de dicha propuesta;

c) Se están reforzando los procedimientos de evaluación de los proyectos sobre el terreno e introduciendo mecanismos de examen, con el objeto de que todos los proyectos sean evaluados tanto desde el punto de vista técnico como temático, por especialistas idóneos, incluidos los representantes locales de los organismos especializados.

21. Conjuntamente con una descentralización mayor de la autoridad relativa a los programas, se ha destacado la responsabilidad en la ejecución de esos programas. Como ya se señaló, el criterio de la Administración ha sido el de reorientar dicha responsabilidad en dos sentidos:

a) Hacia las repercusiones que tengan las actividades del PNUD, así como la realización de las aportaciones financiadas por el PNUD; y

b) Desde mecanismos de verificación a priori que se utilizan una sola vez (los procedimientos de aprobación de proyectos y programas) hacia mecanismos

permanentes de verificación post-facto (los procedimientos de examen de programas y proyectos, con mecanismos en vigor de verificación financiera).

22. De ese modo, se está insistiendo en la realización de un examen sistemático del avance del programa en el proceso de planificación de las tareas de las oficinas exteriores correspondientes. Los planes de trabajo que prepare el Representante Residente abarcarán los programas para el país y los aspectos de gestión de la oficina, y se utilizarán para celebrar consultas con el Jefe de División con el objeto de examinar los progresos alcanzados en el pasado, establecer metas y planificar actividades futuras, describir los programas y proyectos del año siguiente y determinar las responsabilidades mutuas de la oficina exterior y la sede. Se utilizarán resúmenes del plan de trabajo como base para efectuar exámenes periódicos de los programas con el gobierno correspondiente, las dependencias de la sede y el Comité de Acción, y para elaborar los exámenes de mitad de período que se presenten al Consejo de Administración. Con la entrada en vigor de estas nuevas disposiciones se afianzarán considerablemente las funciones y obligaciones del Jefe de División.

23. Con el fin de que la responsabilidad en la ejecución de los programas se concentre en los resultados, se incluirán en los planes de trabajo criterios verificables sobre el cumplimiento. Esos criterios se concentrarán, entre otras cosas, en las esferas de interés para el Consejo de Administración y que se señalaron en el párrafo 7 supra del presente informe (tales como que el Programa respete el documento de programa del país aprobado por el Consejo, el alcance de la labor de formación de la capacidad nacional y la coordinación de las actividades de los organismos especializados de las Naciones Unidas, así como el grado en que el Programa está prestando atención al desarrollo sostenible de los recursos humanos y a las esferas prioritarias de enfoque temático de la organización).

24. Las medidas que se describen supra se aplicarán durante 1993. Entre los beneficios que se espera obtener de dichas medidas, cabe señalar:

a) Fortalecer la capacidad del personal de las oficinas exteriores de ejercer su propio criterio profesional y aplicar sus conocimientos especializados en materia de gestión;

b) Definir más claramente las responsabilidades funcionales de la sede en cuestiones de política y de apoyo a los programas y formular orientaciones en cuyo cumplimiento el Jefe de División desempeñe una función decisiva, mientras que las responsabilidades de las oficinas exteriores se concentren en las operaciones de los programas y los proyectos;

c) Realizar a nivel de las oficinas exteriores exámenes minuciosos, tanto sustantivos como temáticos, de todos los proyectos, en los que participen, entre otros, los representantes de los organismos especializados; y

d) Lograr que en los programas del país se tengan más en cuenta los efectos de los recursos del PNUD en los objetivos nacionales de desarrollo y se preste atención a los intereses del Consejo de Administración.

25. Aunque las medidas bosquejadas anteriormente se adoptaron en cumplimiento de las directrices de la Asamblea General y del Consejo de Administración, el PNUD también ha participado activamente en grupos interinstitucionales, en particular en el Comité Consultivo en Cuestiones Sustantivas (Actividades Operacionales) y en el Grupo Consultivo Mixto de Políticas, que están tratando de coordinar y armonizar las cuestiones relativas a la gestión de los programas de manera más eficaz dentro del sistema de las Naciones Unidas, conforme a lo dispuesto por la Asamblea General, más recientemente en su resolución 47/199, de 22 de diciembre de 1992.
