



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

Distr.
GENERAL

DP/1994/39
23 de mayo de 1994
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

Período de sesiones anual de 1994
Ginebra, 6 a 17 de junio de 1994
Tema 3 del programa provisional

FUTURO DEL PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO

INICIATIVAS PARA EL CAMBIO

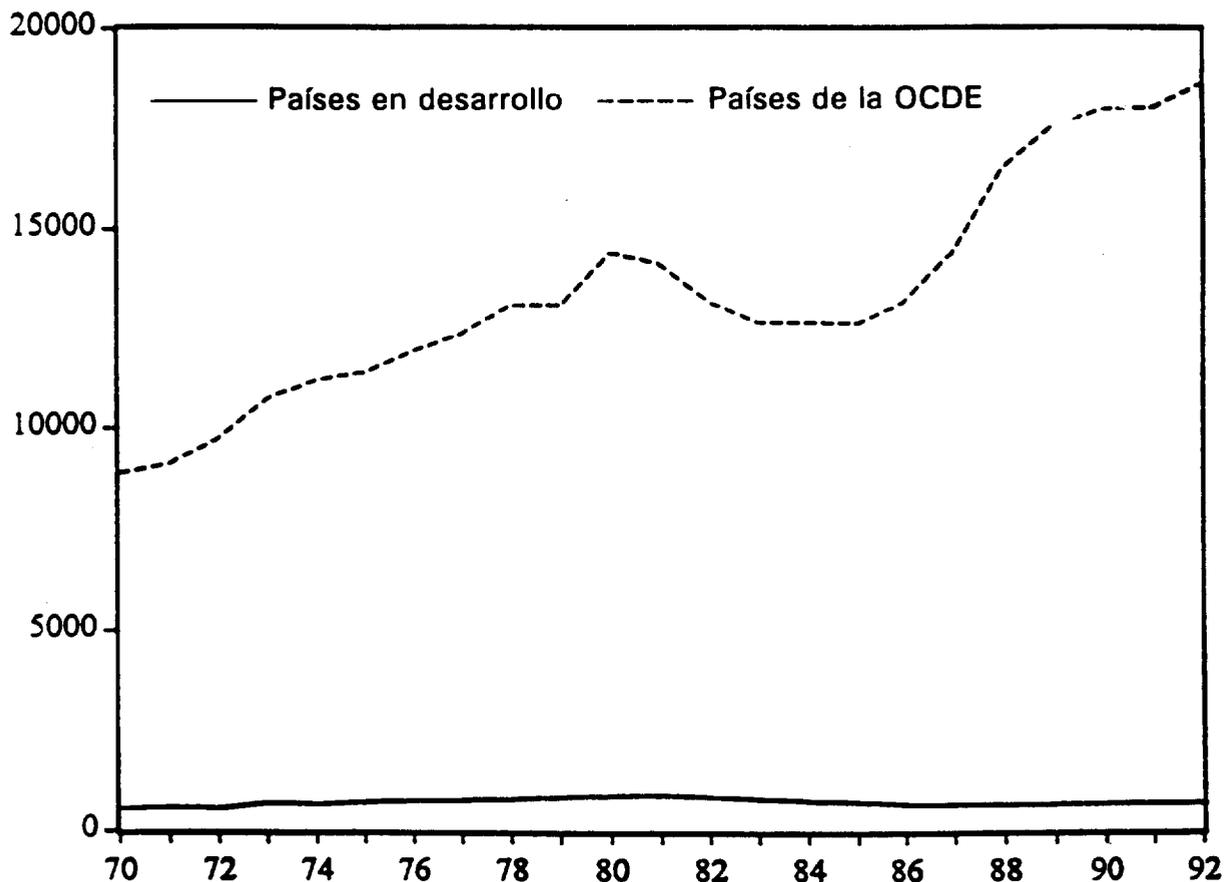
Informe del Administrador

INDICE

| <u>Capítulo</u> | <u>Párrafos</u> | <u>Página</u> |
|--|-----------------|---------------|
| I. INTRODUCCIÓN | 1 - 8 | 3 |
| II. OBJETIVOS DEL PROGRAMA | 9 - 35 | 4 |
| III. PARÁMETROS FINANCIEROS | 36 - 46 | 11 |
| IV. ASOCIACIONES SUSTANTIVAS | 47 - 48 | 15 |
| V. RESPUESTA A LA RESOLUCIÓN 47/199 DE LA ASAMBLEA GENERAL Y FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE COORDINADORES RESIDENTES | 49 - 56 | 16 |
| VI. INSTRUMENTOS DE COOPERACIÓN TÉCNICA | 57 - 59 | 18 |
| VII. GESTIÓN | 60 - 68 | 19 |
| VIII. AJUSTES INSTITUCIONALES | 69 - 79 | 20 |
| IX. CUESTIONES DE GOBIERNO | 80 | 24 |
| X. RESUMEN | 81- 83 | 24 |

TENDENCIAS DEL PRODUCTO NACIONAL BRUTO PER CÁPITA, 1970-1992

(En dólares EE.UU. a valores constantes de 1987)



Fuente: World Resources: A Guide to the Global Environment 1994-95, New York, Oxford University Press, basado en datos de:

1. Banco Mundial, The World Tables, 1993, en disquete (Banco Mundial, Washington, D.C., 1993).
2. División de Población de las Naciones Unidas, Interpolated National Populations, 1950-2025. 1992 Revisión, en disquete, Naciones Unidas, Nueva York, 1993.

/...

I. INTRODUCCIÓN

1. En febrero de 1994, en la primera reunión de la Junta Ejecutiva, les presenté un documento "Renovación del PNUD: Planes de cambio". La presentación constaba esencialmente de cuatro partes. Se trataba de analizar por qué existe una necesidad de cambio. Se describían seis hitos para efectuar el cambio. Se determinaban la misión y las metas operacionales del PNUD. Por último, se trataba de caracterizar al nuevo PNUD.

2. Los "Planes de cambio" que les presenté hace menos de cuatro meses se basaban en extensas consultas y en el asesoramiento que he recibido en los últimos nueve meses. Las consultas se han efectuado con gobiernos, organismos de las Naciones Unidas, organizaciones no gubernamentales, el personal y asesores externos; han sido múltiples, variadas y constantes. Las agradezco, ya que considero que el proceso de consultas no es sólo conveniente sino indispensable. Las iniciativas de cambio que surgirán del debate de la Junta Ejecutiva sólo serán eficaces si todos los países hacen suyas, a nivel nacional, los principios de estas iniciativas. Al final del debate, debemos unirnos todos en un programa de cambio. Este debe ser el programa de cambio de la Junta así como de los administradores superiores y el personal del PNUD.

3. Desde mi presentación del mes de febrero, he celebrado una importante consulta con todos los representantes residentes del PNUD. Ustedes han recibido el informe de Rye. Tomo muy en serio las recomendaciones surgidas de ese informe pues representan el pensamiento colectivo de los practicantes del desarrollo que trabajan en los países de nuestros programas con una impresionante combinación de experiencias prácticas y talento. En el presente informe, encontrarán muchos de los elementos que se destacaron en el de Rye. Para que la adhesión al cambio se lleve a la práctica, a la realidad cotidiana, la consulta no sólo resulta adecuada, sino esencial.

4. No tengo intenciones de repetir aquí la presentación del período de sesiones de febrero. Se podrá disponer de ella para el debate de la Junta Ejecutiva. Mi propósito consiste hoy en pasar del Programa a un programa concreto de acción. Específicamente, propongo para su examen un conjunto inicial de iniciativas de cambio. Estas iniciativas abarcan las esferas siguientes:

- Objetivos de los programas y reorientación de operaciones;
- Parámetros financieros;
- Asociaciones sustantivas;
- Cumplimiento de la resolución 47/199 de la Asamblea General y fortalecimiento del sistema de coordinadores residentes;
- Instrumentos de cooperación técnica;
- Gestión;
- Ajustes institucionales y
- Cuestiones de gobierno del PNUD.

5. La presentación de febrero comenzaba con cinco motivos de que existiera la necesidad del cambio. Al examinar las iniciativas siguientes, es indispensable analizar y comprender estas fuerzas de cambio. Sostengo que en cada uno de los casos respondemos a los problemas y realidades que ya han determinado ustedes. En casi todos los casos, el Consejo de Administración ya ha adoptado medidas

/...

para iniciar los cambios previstos. Resulta entonces, en un sentido muy real, que mis propuestas son una elaboración de sus propias iniciativas.

6. Antes de proceder, vale la pena detenerse para examinar el contexto en que se ofrecen:

En primer lugar, es preciso concebir de nuevo y reformar la empresa general que llamamos cooperación internacional para el desarrollo;

En segundo lugar, dentro de este marco, la misión de las Naciones Unidas en cuanto a cooperación para el desarrollo tiene que definirse en forma más clara y recibir apoyo adecuado, especialmente en lo que se refiere a las funciones complementarias de las Naciones Unidas, las instituciones de Bretton Woods y los bancos regionales de desarrollo, así como los organismos bilaterales de asistencia;

En tercer lugar, las Naciones Unidas tienen que reactivarse y reformarse a fin de cumplir su misión de desarrollo y realizar su pleno potencial como fuerza operacional para la seguridad humana mundial y para el desarrollo humano sostenible; y

En cuarto lugar, el PNUD tiene que reformarse y fortalecerse y, en cierta medida, redefinirse para que desempeñe su papel lógico de ayudar a las Naciones Unidas a realizar este potencial.

7. Como se ilustra en esta descripción, el futuro del PNUD y los esfuerzos por renovarlo están y deben estar íntimamente vinculados a cuestiones más amplias que se encuentran aún en proceso de ser resueltas. Mis propias opiniones sobre estos asuntos pueden resumirse en la forma siguiente:

a) La cooperación internacional para el desarrollo, reformada y revitalizada, se necesita ahora más que nunca, y lo mismo se aplica a la asistencia oficial para el desarrollo propiamente;

b) Las Naciones Unidas deben desempeñar un importante papel operacional y de liderazgo de políticas en la cooperación internacional para el desarrollo; y

c) El PNUD debe colocarse en el centro de un esfuerzo más integrado y mejor organizado de las Naciones Unidas por alcanzar la seguridad humana mundial mediante el desarrollo humano sostenible.

8. Las iniciativas que aquí se describen deben considerarse como la primera parte de una serie de acciones dentro del marco general.

II. OBJETIVOS DEL PROGRAMA

9. El Consejo de Administración ha legislado que el PNUD debe concentrarse en su programa. En su decisión 90/34, el Consejo de Administración estableció los seis temas prioritarios. Posteriormente, en la decisión 92/28, el Consejo de Administración pidió al PNUD que continuara aumentando el enfoque de los programas por países. Lo que sigue responde a estas iniciativas.

/...

10. En la reunión de alto nivel del Consejo Económico y Social celebrada en julio de 1992, el Sr. Michel Camdessus, Director Gerente del Fondo Monetario Internacional, se refirió a una "visión incipiente del desarrollo centrado en el ser humano, equitativo y sostenible desde el punto de vista social y ambiental". La comunidad mundial, en numerosas conferencias y resoluciones ha adoptado y promovido esos conceptos de desarrollo sostenible y desarrollo humano. El Consejo de Administración ha conferido al PNUD un mandato para que persiga ambos fines. En la decisión 90/34 del Consejo de Administración se señaló que el PNUD "debe promover el aprovechamiento de los recursos humanos". El mandato conferido por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD) al PNUD sobre el fomento de la capacidad para el desarrollo sostenible ha sido reconfirmado en la resolución 47/194 de la Asamblea General y la decisión 93/2 del Consejo de Administración. En consecuencia, ambos componentes del desarrollo humano sostenible ya han sido aprobado por ustedes.

11. El desarrollo, claro está, debe ser un proceso integrado, un proceso que una los conceptos y las aspiraciones que se reflejan en los términos "desarrollo humano" y "desarrollo sostenible". Esta fusión, que debe producirse tanto en concepto como en funcionamiento, debe tener un nombre y aun antes de mi llegada, el PNUD la llamaba "desarrollo humano sostenible", la unión natural de las dos frases.

12. En febrero, describí el desarrollo humano sostenible en la forma siguiente:

"El desarrollo humano sostenible es el desarrollo que no sólo suscita un crecimiento económico sino que también distribuye equitativamente sus beneficios; que regenera el medio ambiente en lugar de destruirlo; que fomenta la autonomía de las personas en lugar de marginarlas. Es un desarrollo que otorga prioridad a los pobres, que amplía sus opciones y oportunidades y que prevé su participación en las decisiones que afectan sus vidas. Es un desarrollo que favorece a los seres humanos, favorece a la naturaleza, favorece la creación de empleos y favorece a la mujer."

13. Fue motivo de satisfacción el hecho de que James Grant, Director Ejecutivo del UNICEF, hiciera suyo este concepto en su reciente presentación a la Junta Ejecutiva del UNICEF.

14. En su presentación en nuestra reunión de Representantes Residentes celebrada en Rye, el Secretario General señaló que "el camino hacia el desarrollo humano sostenible se encuentra en el mandato amplio de la Carta de las Naciones Unidas - un mandato de paz, seguridad, desarrollo, democracia y derechos humanos".

15. En la reunión de Rey, los representantes residentes convinieron en que:

"El desarrollo humano sostenible es una meta mundial aplicable a todos los países, del Norte y del Sur. Es un concepto consagrado en la Carta de las Naciones Unidas que se ha aumentado desde entonces mediante la concertación de numerosos acuerdos internacionales bajo los auspicios de las Naciones Unidas, incluidos los que se aprobaron recientemente en la Cumbre para la Tierra celebrada en 1992."

/...

16. El desarrollo humano sostenible se centra en las personas. Es un procedimiento de crecimiento que crea oportunidades para que cada quien ejerza sus opciones y desarrolle su pleno potencial económico. Promueve el desarrollo equitativo, la integración social y el gobierno racional. Protege y regenera el medio ambiente y salvaguarda opciones para generaciones futuras.

17. El desarrollo humano sostenible ofrece una variedad de aspectos que ilustran su papel central en la promoción tanto de la paz como de la seguridad humana mundial. Esos aspectos incluyen:

El compromiso de eliminar la pobreza y fomentar la seguridad humana como base de la seguridad nacional;

La promoción del empleo productivo y medios de vida sostenibles;

El adelanto de la mujer como asociada de pleno derecho en todos los aspectos de la vida humana - políticos, económicos y sociales;

Las protección y la potenciación de los grupos más vulnerables de la sociedad;

La protección y la regeneración del medio ambiente y el mejoramiento de la productividad a largo plazo de los recursos;

La promoción del crecimiento económico sostenible y la distribución equitativa de sus beneficios;

Una sensibilidad a la diversidad cultural y la flexibilidad de adaptarse a las condiciones locales; y

La transferencia de tecnología ambientalmente racional y avanzada.

Entonces, parece que existen buenas perspectivas para que el desarrollo humano sostenible proporcione el marco general tan necesario que pueda ayudar a unificar la labor de desarrollo de las Naciones Unidas.

18. El desarrollo humano sostenible no es un concepto inflexible ni entraña condicionalidad alguna. Destaca la autosuficiencia y la libre determinación de gobiernos y pueblos. Cuando hablamos de un "nuevo paradigma del desarrollo" como el desarrollo humano sostenible, puede parecer un concepto impuesto "de arriba hacia abajo". El desarrollo humano sostenible es justo lo contrario. Como señalé, "es el mundo que nos grita. Nos grita de hambre, de dolor, a través de los eriales y de las aguas muertas. Sólo los que se hacen los sordos no lo han oído". Es hora de que respondamos.

19. Por todos estos motivos, el PNUD debe apoyar con todo su peso al desarrollo humano sostenible. Nuestra misión básica para el futuro debe expresarse en forma muy sencilla y enérgica: prestar asistencia a los países de los programas en su empeño de lograr el desarrollo humano sostenible.

20. A los que dicen que "el desarrollo humano sostenible es todo", debemos responder "por el contrario, es un tipo de desarrollo del que el mundo ha visto muy poco". Pero a los que dicen que el desarrollo humano sostenible es aún

/...

demasiado amplio para que el PNUD pueda concentrarse lo suficiente en el aprovechamiento de nuestros recursos básicos y no básicos, digamos: "En efecto, tienen razón". El Consejo de Administración ha reconocido la necesidad de concentrar la atención, por ejemplo, en la especificación de los seis temas señalados para la labor del PNUD. El PNUD debe concentrarse en hacer ciertas cosas dentro del marco del desarrollo humano sostenible y las debe hacer bien. Esta concentración debe ocurrir en varios niveles, como las extensiones de un telescopio.

21. La primera extensión del telescopio es el desarrollo humano sostenible propiamente. La segunda extensión consiste en definir las metas del PNUD dentro de ese marco. Las tres metas principales del PNUD se puede describir en la forma siguiente:

a) Fortalecer la cooperación internacional para el desarrollo humano sostenible y servir como importante recurso sustantivo sobre la forma de lograrlo;

b) Ayudar al sistema de las Naciones Unidas a que se convierta en una fuerza unificada y poderosa para el desarrollo humano sostenible; y

c) Lo que resulta más importante en términos de recursos, concentrar los propios recursos del PNUD para aportar a los países en que actuamos la máxima contribución a ciertos aspectos importantes del desarrollo humano sostenible .

22. Cada una de estas tres metas se examina en cierta medida en mi presentación del 17 de febrero ante la Junta Ejecutiva y en la presentación que hice en Rye el 21 de marzo, que figura en el informe sobre la reunión de Rye. El logro de la primera meta se vincula al fortalecimiento de la Oficina del Informe sobre el Desarrollo Humano y la Dirección de Política y Evaluación del Programa (DPEP) que se examina infra (capítulo VIII). El logro de la segunda meta se relaciona con el fortalecimiento de la función del Coordinador Residente, que también se examina más adelante (capítulo V). Como la tercera meta resulta indispensable en los esfuerzos del PNUD para cumplir con la directriz del Consejo de Administración sobre una mayor concentración del programa, se la examina en este documento.

23. El PNUD debe orientarse en forma inequívoca hacia los resultados: debemos utilizar nuestras ventajas y nuestro poder para aportar la máxima contribución al desarrollo humano sostenible en los países en que prestamos servicios. Los países de nuestros programas encaran una multitud de problemas. Debemos establecer un diálogo con todos y cada uno de estos países:

a) Para determinar las necesidades prioritarias del país a fin de lograr el desarrollo humano sostenible;

b) Para determinar las medidas más eficaces y de mayor poder multiplicador que pueda adoptar el PNUD para ayudar al país a satisfacer esas necesidades, reconociendo nuestras ventajas y limitaciones; y

c) Para determinar otros asociados y otros recursos que ayuden al país del programa a alcanzar sus objetivos de desarrollo en las esferas en que el PNUD no puede hacerlo.

/...

24. El Consejo de Administración ha reconocido que el PNUD no puede hacerlo todo y no debe tratar de hacerlo todo. Ha instruido al PNUD que se concentre en fomentar y fortalecer la capacidad nacional en seis esferas. Algunas son fines en sí mismas: eliminar la pobreza, regenerar el medio ambiente, lograr el adelanto de la mujer. Otras son medios para alcanzar esos fines: fomento de la capacidad, gestión del desarrollo, desarrollo a nivel popular, promoción del acceso a la tecnología y a las finanzas y cooperación técnica entre países en desarrollo. Estas decisiones son sumamente importantes y el PNUD debe adoptarlas con mucha seriedad.

25. Considerados en su conjunto, los mandatos que ha recibido el PNUD del Consejo de Administración y de la Asamblea General nos indican que, dentro del marco del desarrollo humano sostenible, el PNUD debe concentrarse en promover un desarrollo en que se dé prioridad a los pobres, a la creación de empleos (porque sin empleos no se podrá eliminar la pobreza en forma sostenible), al adelanto de la mujer y a la protección y regeneración del medio ambiente. Estas son esferas descuidadas en todo el mundo pese a ser las más esenciales. Son esferas en que podemos colaborar en forma sinérgica con nuestros asociados de las Naciones Unidas. Es en estas esferas en que el PNUD puede aportar su mayor contribución para ayudar a los países a lograr el desarrollo humano sostenible, si nos concentramos en ellas. Esta es la tercera extensión del telescopio.

26. Sabemos por experiencia que estos cuatro objetivos - la eliminación de la pobreza, la regeneración del medio ambiente, la creación de empleos y el adelanto de la mujer - se cuentan, en diversas medidas, entre las metas prioritarias de cada uno de los países de nuestros programas. Además, son objetivos que se han elaborado, refinado y adoptado repetidas veces en acuerdos internacionales, muchos de los cuales se han concertado bajo los auspicios de las Naciones Unidas y algunos, como el Programa 21, han logrado la adhesión de prácticamente todos los países.

27. Cada una de estas tareas es compleja. La eliminación de la pobreza, por ejemplo, entraña: a) el acceso a los servicios sociales, por ejemplo, los de educación y salud; b) el acceso a los recursos, por ejemplo, los medios de vida sostenibles, el empleo, el crédito, tierras y c) el acceso a la adopción de decisiones, por ejemplo, la participación y la potenciación. Y la eliminación de la pobreza requiere también grandes esfuerzos en la protección de la base de recursos de la que dependen las comunidades, del adelanto de la mujer y de las políticas económicas que creen empleos. De manera que las cuatro esferas temáticas deben vincularse íntimamente en la práctica.

28. El fomento de la capacidad para ejercer el gobierno en forma racional subraya todos estos objetivos. Es una esfera en que el PNUD, con sus ventajas comparativas de ejecución nacional, imparcialidad y amplio acceso a las experiencias puede prestar un servicio singular.

29. La eficacia del gobierno y su relación con la sociedad civil determinan si una nación es capaz de crear y sostener oportunidades equitativas para todos sus habitantes. Si un gobierno no funciona en forma eficiente y eficaz, se desperdiciarán los escasos recursos. Si no tiene legitimidad a los ojos del pueblo, no será capaz de alcanzar sus metas ni las del pueblo. Si no puede fomentar un consenso nacional alrededor de estos objetivos, ninguna asistencia

/...

externa puede ayudar a lograrlo. Si no es capaz de tejer una sólida trama social, la sociedad se enfrenta al peligro de la desintegración y el caos.

30. Asimismo, si no se faculta al pueblo para que asuma responsabilidad por su propio desarrollo dentro de un marco proporcionado por el gobierno, el desarrollo no será sostenible. El gobierno no puede lograrlo en su nombre.

31. En este examen se subraya que lo que puede distinguir al PNUD (así como a otras organizaciones de desarrollo) son las capacidades especiales aplicadas a problemas como la pobreza y la falta de empleos, ya que éstos suscitan una preocupación general. Los medios son tan importantes como los fines. El PNUD debe realizar en forma idónea ciertos tipos de actividades, las que aprovechen nuestras ventajas y nuestra capacidad, correspondan a nuestros mandatos y puedan tener grandes repercusiones en cuanto a promover las metas para cuya consecución ayudamos a los países de nuestros programas.

32. Afortunadamente, los diversos órganos de decisión de las Naciones Unidas nos han orientado en la elección de medios, así como en la elección de fines. Y contamos con nuestra propia experiencia práctica acerca de lo que sirve y lo que no sirve en esa orientación. A continuación enumero estos medios - diez modalidades de acción del PNUD - que se derivan de nuestro mandato y de nuestras experiencias reales:

Primero, ayudar a fomentar la capacidad del gobierno en materia de:

- a) Desarrollo de la gestión, ejecución de políticas y reforma del sector público;
- b) Coordinación de la ayuda y eficacia;
- c) Gestión económica y reformas de mercado, incluida la creación de un clima propicio para el sector privado, especialmente en los países en transición;
- d) Protección de los derechos humanos, elecciones y otros procesos democráticos, incluida la independencia del poder judicial, y
- e) El diálogo y la cooperación con instituciones de la sociedad civil;

Segundo, prestar apoyo a los esfuerzos de los países de los programas a fin de elaborar marcos operacionales para el desarrollo humano sostenible. Estos marcos pueden ayudar a los países a definir metas de desarrollo, vincular los temas globales y los recursos a las prioridades nacionales y determinar las necesidades de financiación externa y de tecnología;

Tercero, prestar apoyo a los gobiernos para determinar, formular y ejecutar programas de desarrollo a largo plazo, incluso las estrategias y los planes de acción, que respondan en forma pertinente y sostenible a los objetivos nacionales del desarrollo;

Cuarto, movilizar, ordenar y promover el acceso a los recursos financieros adicionales que tanto se necesitan. Si se le solicita, el PNUD prestará apoyo a la ejecución de programas prioritarios de desarrollo humano sostenible, en

/...

estrecha colaboración con el Banco Mundial, los bancos regionales de desarrollo e instituciones bilaterales. Las políticas destinadas a promover la movilización de recursos internos para invertirlos en el desarrollo humano sostenible será un objetivo particularmente importante para asegurar la sostenibilidad;

Quinto, promover la transferencia y adaptación de tecnologías y el acceso a la tecnología más eficaz. El mundo en desarrollo tiene que evitar los errores tecnológicos del mundo industrializado, no repetirlos. Quiero que el PNUD estudie a fondo las formas en que podemos luchar por ese fin e involucrar al sector privado;

Sexto, prestar apoyo a la cooperación técnica entre países en desarrollo. En algún lugar del mundo en desarrollo, y probablemente en muchos lugares, están encontrando respuestas. Tenemos que ayudar a que esas respuestas se difundan en sentido Sur-Sur;

Séptimo, promover el fomento de la capacidad en la sociedad civil, el desarrollo a nivel popular, los enfoques de participación y la potenciación del individuo, y actuar en estrecha asociación con las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones comunitarias y otros grupos de la sociedad civil;

Octavo, prestar apoyo, a nivel secundario, a cierto número de proyectos de gran efecto multiplicador cuando sean necesarios para validar ideas de políticas, demostrar el éxito a nivel popular o lanzar en forma satisfactoria importantes iniciativas programáticas; en este sentido pueden desempeñar importantes funciones el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización (FNUDC), los Voluntarios de las Naciones Unidas (VNU), el Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) y otros. Pero debemos hacer esto en el contexto de un cambio general hacia una labor a nivel primario con el gobierno y la sociedad civil y debemos evitar la proliferación de proyectos pequeños inconexos;

Noveno, ayudar a forjar alianzas entre el Norte y el Sur y concertar los acuerdos internacionales necesarios (en colaboración con la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible y con las próximas conferencias de las Naciones Unidas que se celebrarán en El Cairo, Copenhague, Beijing y Estambul). Debemos promover las metas internacionales compartidas con responsabilidades recíprocas, en el Norte y en el Sur, como sólo puede hacerlo una organización de las Naciones Unidas. Creo que debemos utilizar cada vez más la técnica de objetivos cuantitativos acordados a nivel nacional, regional o internacional. Esos objetivos pueden ayudar a movilizar recursos y, en algunos casos, establecer las bases para nuestro propio proceso de rendición de cuentas;

Décimo, prestar apoyo a los procesos nacionales y regionales de integración nacional, reconciliación y establecimiento de la paz mediante la reincorporación de los soldados licenciados, los refugiados que regresan y las personas desplazadas.

33. Por último, existe otra modalidad bien establecida que nos ayudará a ser más eficaces y a concentrarnos mejor. Con el tiempo, se pedirá al PNUD que organice un conjunto variable de iniciativas especiales para las cuales podemos

/...

desarrollar mayores conocimientos y movilizar importantes recursos adicionales, la mayoría de ellos no básicos. Estas iniciativas especiales pueden surgir del hecho de que nos llegue la misma solicitud de muchos países de programas o pueden surgir de la necesidad de prestar apoyo a los países en sus esfuerzos por alcanzar metas acordadas a nivel internacional, o pueden derivarse de las tareas que nos asignan ustedes, nuestra Junta Ejecutiva. Estos recursos especiales se proporcionarán a los países que deseen participar. En general, si el PNUD busca esos recursos, deben orientarse a fines intersectoriales, ámbito en que el PNUD tiene ventajas estratégicas y en que podemos reunir a varios factores. Entre los ejemplos figuran estrategias amplias de inversión en el desarrollo de los recursos humanos; la transferencia y adaptación de tecnologías ambientalmente racionales; agricultura sostenible y seguridad alimentaria; fortalecimiento de la sociedad civil para hacer frente a los trágicos efectos del VIH/SIDA; planes de acción contra la desertificación y enfoques integrados sobre energía, el clima y los bosques. Esta es la cuarta extensión del telescopio.

34. Este marco de programas proporciona una sólida base para renovar al PNUD de manera que pueda movilizar recursos adicionales, atraer a organismos de ejecución del PNUD y de otras organizaciones de asistencia para el desarrollo a fin de formar alianzas constructivas y, sobre todo, aumentar al máximo la capacidad del PNUD para que pueda prestar asistencia verdadera a un grupo muy diferenciado de países con programas.

35. Ampliar los objetivos no disminuye la importancia de las prioridades nacionales de desarrollo; más bien, debe aumentar la eficacia y los recursos. Ampliar los objetivos no amenaza la universalidad del PNUD, como se verá más adelante, ni convierte al PNUD en un organismo especializado, ya que la esencia misma del PNUD consiste en mantener su enfoque holístico, intersectorial e integrador en apoyo del desarrollo humano sostenible. Asimismo, el hecho de ser más sustantivo no coloca al PNUD en competencia con los organismos especializados; más bien proporciona los fundamentos para nuevas alianzas basadas en las capacidades complementarias; alianzas que pueden conducir a programas más eficaces, mayor confianza de los donantes y, por ende, recursos adicionales.

III. PARÁMETROS FINANCIEROS

36. El segundo punto de nuestro programa de cambio consiste en determinar los parámetros financieros del programa. Los informes sobre el examen de mitad de período del quinto ciclo (DP/1994/18) y el documento conceptual sobre cuestiones relativas al sexto ciclo de programación (DP/1994/20) ofrecen dos importantes oportunidades a la Junta Ejecutiva para que examine opciones.

37. Tengo el convencimiento de que la única opción de que no dispone la Junta Ejecutiva es la de negar las fuerzas del cambio. Estas fuerzas provienen, por lo menos, de tres elementos que sin duda se relacionan entre sí. El primero es la escasez de recursos para el desarrollo. El consenso y, en efecto, las decisiones consecutivas sobre el ciclo de programación se han basado en hipótesis sobre el volumen general del programa. Lamentablemente, no se han materializado las hipótesis acerca del aumento de los recursos. En 1980, el PNUD asignó una cifra indicativa de planificación básica de 590 millones de dólares. En 1995, se espera que la cifra se coloque en 555 millones de dólares.

/...

Es cierto que gracias a los recursos extrapresupuestarios ha seguido aumentando el volumen general de los programas del PNUD. Sin embargo, la considerable disminución de los recursos básicos del PNUD en términos reales es un problema que tiene que abordar la Junta. Además, la asistencia oficial para el desarrollo no registra un aumento general, aunque las necesidades sí.

38. El segundo elemento se relaciona con el hecho de que el lenguaje de los presupuestos actuales de desarrollo en los países donantes se refiere a prioridades y temas. Los presupuestos de desarrollo se aprueban, por ejemplo, para fines concretos de asistencia humanitaria, el medio ambiente, actividades de población y otras prioridades mundiales. Mientras tanto, se aplican nuevos recursos a las actividades de mantenimiento de la paz y a las necesidades de transición de la ex Unión Soviética y Europa oriental. Los bancos multilaterales de desarrollo tienen acceso a grandes recursos financieros, pero se encuentran en diversas dificultades (por ejemplo, préstamos improductivos), algunas de las cuales podría ayudar a encarar el PNUD. La tarea del PNUD consiste en proporcionar un puente constante y confiable entre la disponibilidad variable de recursos y las necesidades apremiantes de los países con programas.

39. Por último, el éxito de muchos países en desarrollo señala la necesidad de definir una nueva relación sustantiva entre los países con programas y los países donantes sin programas. Se calcula que para comienzos del sexto ciclo, 37 países con programas, según los criterios actuales, reunirán los requisitos para que se les considere contribuyentes netos. En estas circunstancias, se deben estudiar las definiciones actuales con nuevos parámetros financieros que garanticen la universalidad del programa y fortalezcan y no debiliten las asociaciones.

40. Estas realidades financieras requieren medidas en muchos frentes. Creo que requieren una reordenación sustantiva, el fomento de asociaciones, el fortalecimiento del sistema de coordinadores residentes, una gestión eficaz, algunos ajustes institucionales y un sistema de gobierno eficaz. Sólo un conjunto completo de reformas aplicadas satisfactoriamente reactivarán en el tiempo la base de recursos del PNUD. Una parte integral de esta reforma se relaciona también con la asignación de recursos y los principios de gestión que rigen al PNUD.

41. La escasez de recursos, la necesidad de concentrarse en forma sustantiva y la diferenciación cada vez mayor entre los países indican la necesidad de contar con nuevos parámetros financieros. En el documento DP/1994/18, he propuesto una serie de ajustes en la gestión de los recursos de los programas del quinto ciclo. Estas propuestas forman parte integral del programa de cambio. Tienen por objeto ofrecer nuevas oportunidades para seguir iniciativas de desarrollo humano sostenible y fortalecer las asociaciones sustantivas del PNUD con los organismos. Se espera que las iniciativas de desarrollo humano sostenible que se han de financiar con cargo a los recursos especiales del programa:

a) Determinen el contexto del país para el desarrollo humano sostenible mediante reseñas del programa de desarrollo humano sostenible del país actualizadas periódicamente;

b) Creen o fortalezcan las bases de datos sobre el desarrollo humano sostenible, fortalezcan la capacidad nacional para reunir y analizar datos

/...

desagregados, determinen brechas y prioridades y elaboren las respuestas de política;

c) Presten apoyo al diálogo nacional sobre metas, prioridades y opciones de política, a fin de establecer un consenso alrededor de las estrategias nacionales;

d) Formulen estrategias realistas a largo plazo para las metas y objetivos del desarrollo humano sostenible, incluida la determinación de prioridades, necesidades de recursos e inversiones y opciones de política;

e) Determinen los puntos de partida temáticos más adecuados para determinada situación local y elaboren, sobre esta base, programas de acción de desarrollo humano sostenible en el macronivel.

42. Es indispensable que el PNUD preste apoyo sustantivo a las iniciativas de desarrollo humano sostenible que valgan la pena y que se financien, por lo menos parcialmente, con cargo a los recursos disponibles asignados para este fin. Estos recursos se proporcionarían totalmente mediante la redistribución de recursos provenientes de asignaciones de asistencia. En consecuencia, propongo adoptar el siguiente conjunto de medidas interconexas:

a) De los recursos remanentes de las subcategorías actuales de los recursos especiales del programa, una asignación de aproximadamente 5 millones de dólares para iniciativas de desarrollo humano sostenible;

b) Autoridad para redistribuir los recursos especiales del programa dentro de programas principales (excepto ciertas asignaciones para determinadas regiones);

c) De conformidad con la práctica establecida en los ciclos anteriores, autoridad para tomar prestados recursos de las posibles asignaciones para el próximo período de programación; las sumas tomadas en préstamo con respecto a las asignaciones de los recursos especiales del programa se asignarán, según proceda, a las iniciativas de desarrollo humano sostenible;

d) Autoridad para redistribuir recursos no utilizados de las partidas de servicios de apoyo técnico 2 a las partidas de servicios de apoyo técnico 1. Estos recursos redistribuidos a la partida de servicios de apoyo técnico 1 complementarían a los recursos disponibles para iniciativas de desarrollo humano sostenible. Se reconoce que los recursos de los servicios de apoyo técnico 1 sólo pueden canalizarse por conducto de los cinco organismos mayores y, por lo tanto, constituirían un instrumento eficaz de colaboración entre el PNUD y esos organismos para apoyar las iniciativas de desarrollo humano sostenible del país del programa;

e) El establecimiento de una partida de servicios de apoyo técnico de hasta 5 millones de dólares asignada en forma específica a los organismos técnicos más pequeños. Estos recursos también podrían utilizarse para facilitar la participación conjunta de los organismos técnicos más pequeños en apoyo de las iniciativas de desarrollo humano sostenible del programa del país;

/...

f) Los recursos para iniciativas de desarrollo humano sostenible se asignarían a nivel regional y la autoridad de aprobación se delegaría a las oficinas de los países de conformidad con ciertas directrices programáticas y financieras (véase además g) infra);

g) Los recursos se proporcionarán a los países o programas en calidad de "contrapartida" a fin de conferir poder multiplicador a los recursos limitados de que se disponga. Se tendrán que movilizar recursos adicionales para activar la liberación de fondos. En los casos necesarios, los recursos de las CIP podrían considerarse como de contrapartida, pero sería preferible que se dispusiera de estos fondos como resultado de un examen detenido de los programas existentes en un esfuerzo por lograr, en general, mayor enfoque y coherencia con el desarrollo humano sostenible (véase el inciso a) del párrafo 45).

43. A fin de preparar la utilización eficaz de estos recursos, he iniciado las siguientes medidas de gestión:

He pedido a los representantes residentes que inicien un examen, en consulta con los gobiernos de los programas en curso, como parte del proceso de examen de mitad de período encargado por el Consejo de Administración. El propósito del examen consiste en: i) determinar las actividades en que los conceptos de desarrollo humano sostenible ya están bien integrados y podrían atraer recursos adicionales no básicos para ampliarlas o repetirlas; ii) asegurar la coherencia con los criterios de desarrollo humano sostenible y lograr una mayor concentración mediante la reducción del número de proyectos; y iii) permitir que se utilicen los recursos liberados como resultado del examen para las iniciativas de desarrollo humano sostenible que se mencionan en el inciso f) del párrafo 42.

He pedido a la Dirección de Política y Evaluación del Programa (DPEP) y a las oficinas regionales que efectúen exámenes análogos de los programas mundiales, interregionales y regionales.

44. Al pedir a los representantes residentes, las Oficinas Regionales y la DPEP respectivamente que realicen los mencionados exámenes, he indicado que en toda recomendación resultante de estos exámenes se tendrán en cuenta las directrices de políticas establecidas por la Junta Ejecutiva en el actual período de sesiones.

45. En el documento DP/1994/20 les he presentado una exposición conceptual sobre las cuestiones relativas al sexto ciclo de programación. Es evidente que el resultado del debate sobre ese documento será de importancia crítica en la formación de nuestras iniciativas de cambio. Si bien resulta prematuro en esta etapa predecir el resultado, creo que es posible, y en efecto adecuado, indicar una serie de elementos que tendrán que reflejarse para que se materialicen nuestras iniciativas de cambio. Estimo que en todo conjunto final se deben tener en cuenta los elementos siguientes:

- a) Una firme adhesión financiera al futuro del programa;
- b) Una concentración sustantiva de las actividades de programa;
- c) La universalidad del programa;

/...

- d) El significado de los programas mundiales y regionales;
- e) La importancia de los recursos especiales del programa y la necesidad de descentralizar su gestión;
- f) La creación de un nuevo vocabulario de asociación con los países del programa y entre ellos;
- g) El fortalecimiento de asociaciones sustantivas dentro del sistema de las Naciones Unidas;
- h) El fortalecimiento de asociaciones sustantivas con el sector privado, las organizaciones no gubernamentales y otras organizaciones de la sociedad civil;
- i) La concertación de pactos que puedan atraer recursos adicionales;
- j) El mantenimiento de la red mundial de oficinas exteriores del PNUD.

46. Ustedes adoptarán una decisión definitiva sobre el sexto ciclo en junio de 1995. Su decisión en esa ocasión será un factor determinante para dar forma al programa de cambio que se examina en el actual período de sesiones.

IV. ASOCIACIONES SUSTANTIVAS

47. Ningún sentimiento encontró mayor expresión en Rye que la importancia que se concede al hecho de que el PNUD desempeña su plena función en el sistema de las Naciones Unidas. Ante esta circunstancia, nuestras iniciativas de cambio comprenden lo siguiente:

- a) Se han establecido grupos de tarea sustantivos con organismos como la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Departamento de Apoyo al Desarrollo y de Servicios de Gestión y las comisiones regionales. A estos grupos de tarea se ha confiado la labor de reorganizar asociaciones sustantivas y de determinar nuevas iniciativas a las que pueda darse apoyo. Sólo así pueden los asociados de las Naciones Unidas generar una masa crítica y demostrar la capacidad para dar apoyo a pactos incipientes y atraer recursos adicionales;
- b) La utilización eficaz de la Oficina de Servicios para Proyectos en el desarrollo de la capacidad nacional y la prestación de servicios de ejecución se examinarán más a fondo;
- c) Se está estableciendo de nuevo el Grupo de Tareas Mixto PNUD/Banco Mundial con el objeto de examinar las relaciones existentes y elaborar nuevas iniciativas. En este respecto, me propongo asignar un oficial superior de enlace a Washington para fortalecer relaciones;
- d) Como expliqué anteriormente en el documento DP/1994/18, propongo cierta flexibilidad en la gestión de las partidas para servicios de apoyo

/...

técnico a fin de que el PNUD pueda fortalecer sus asociaciones sustantivas mediante la ampliación del uso de la partida para servicios de apoyo técnico 1. Mis propuestas comprenden el establecimiento de una partida adicional para los organismos pequeños;

e) Actualmente, se prepara una declaración sobre el programa conjunto con nuestros asociados del Grupo Consultivo Mixto de Políticas. Esa declaración brindará una plataforma común a nuestros asociados del Grupo Consultivo Mixto de Políticas;

f) Se prepara también una declaración conjunta sobre la colaboración entre el PNUD y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Esta declaración orientará las relaciones entre el PNUD y el PNUMA en los próximos meses y determinará claramente las esferas prioritarias de colaboración en el futuro;

g) Se ha terminado un documento interno de estrategia sobre la colaboración futura con las organizaciones no gubernamentales y otras organizaciones de la sociedad civil. Me comprometo a efectuar los arreglos necesarios para que las organizaciones no gubernamentales puedan ejecutar directamente actividades financiadas por el PNUD;

h) Una mayor utilización de los VNU como instrumento eficaz en función de los costos a disposición de los gobiernos, las organizaciones comunitarias y el sistema de las Naciones Unidas en su conjunto;

i) Se han fomentado contactos y colaboración con el sector privado, especialmente en las esferas de ordenación del medio ambiente y fomento de la capacidad.

48. Un elemento integral del programa de cambio del PNUD es el de crear una cultura más abierta. El fortalecimiento de todo un conjunto de asociaciones sustantivas constituye un ingrediente indispensable para encarar esta cuestión. El PNUD ya ha asumido una serie de iniciativas al respecto. La tarea consiste ahora en asegurar que se sigan estas iniciativas y que den resultados concretos.

V. RESPUESTA A LA RESOLUCIÓN 47/199 DE LA ASAMBLEA GENERAL Y FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE COORDINADORES RESIDENTES

49. La resolución 47/199 de la Asamblea General constituye un importante instrumento de cambio en el sistema operacional de las Naciones Unidas. Todo programa de cambio viable para el PNUD debe incorporar los elementos críticos que abarca la resolución 47/199 y debe abordar la necesidad de fortalecer el sistema de coordinadores residentes. Ante esta circunstancia, estoy asumiendo una serie de iniciativas nuevas y complementando algunas de las iniciativas actuales, para cumplir esa tarea.

50. En el mes de mayo, dirigí a los administradores superiores un amplio plan de acción para fortalecer el sistema de coordinadores residentes. Las medidas previstas fueron el resultado de la labor de un grupo de tarea interno que derivó mayores beneficios del debate realizado en Rye. Un grupo de tarea se encargará de vigilar la ejecución de este programa.

/...

51. Ya se han lanzado dos iniciativas concretas. En la primera etapa, se ha asignado la suma de 2 millones de dólares con cargo a la partida del presupuesto correspondiente a los recursos especiales del programa para que la utilicen los coordinadores residentes como catalizador para prestar apoyo y desarrollar iniciativas locales de coordinación de la ayuda. Los recursos se asignarán a nivel regional y se autorizará a los directores de las direcciones regionales a que asignen los fondos a los representantes residentes, de conformidad con las directrices que está estableciendo la DPEP. Se asignará una suma máxima de 75.000 dólares por país y el monto financiado con cargo a los recursos especiales del programa no excederá el 50%. Se espera que esta medida rápida actúe como catalizador en la ejecución de las iniciativas locales de coordinación de la ayuda.

52. En segundo lugar, se están tomando medidas para fortalecer la capacidad del PNUD para prestar apoyo al Departamento de Asuntos Humanitarios y para que sea un asociado eficaz en casos de emergencia y crisis de carácter humanitario. Se está preparando una lista preaprobada de funcionarios y consultores que tienen experiencia en operaciones humanitarias y de emergencia que será mantenida por la División de Personal. La lista se compartirá con el Departamento de Asuntos Humanitarios y otros asociados. Se pedirá a las oficinas interesadas que planifiquen la publicación inmediata de la lista de funcionarios en casos de emergencia. Estas nuevas disposiciones entrarán en vigor el 1° de julio.

53. Elemento crítico de cualquier esfuerzo por fortalecer el sistema de coordinadores residentes es la aplicación del inciso d) del párrafo 38 de la resolución 47/199. Este inciso se refiere a realzar la transparencia y ampliar el núcleo del que se seleccionan los coordinadores residentes. En la reunión de alto nivel del Grupo Consultivo Mixto de Políticas celebrada en febrero de 1994, se logró acuerdo sobre la aplicación de nuevas disposiciones. En el acuerdo se prevé el establecimiento de núcleos de vacantes por país. El PNUD suministra información sobre vacantes a los asociados del Grupo Consultivo, así como al Departamento de Asuntos Humanitarios. Se examinan todos los candidatos y el PNUD celebra consultas con los asociados del Grupo Consultivo antes de que el Administrador efectúe la selección final de los funcionarios que ha de nombrar el Secretario General. Creo que eso representa un importante paso en cuanto a proporcionar transparencia y abrir la selección de coordinadores residentes a los mejores candidatos. Junto con las medidas de gestión internas que adopta el PNUD y que se describen más adelante, espero que esto tenga repercusiones considerables sobre la eficacia del sistema de coordinadores residentes y su amplia aceptación por todos los asociados.

54. El PNUD también participa actualmente en conversaciones con el Departamento de Asuntos Humanitarios sobre el fortalecimiento de la capacidad de respuesta del sistema mediante la práctica de asegurar que los coordinadores residentes estén preparados para asumir las atribuciones de coordinadores de la ayuda humanitaria cuando lo exijan las circunstancias. Se espera que las conversaciones redundarán en una colaboración mucho más estrecha entre el PNUD y el Departamento de Asuntos Humanitarios, junto con otros organismos interesados, para asegurar mayor eficacia y capacidad de respuesta. También se ha establecido un grupo de tarea interno para realizar actividades complementarias en relación con las conversaciones celebradas con la Alta Comisionada para los Refugiados.

/...

55. El Secretario General ha pedido al PNUD que presida un grupo de tarea que siga el cumplimiento de la resolución 48/209 relativa a las disposiciones futuras sobre las oficinas provisionales en los países de la ex Unión Soviética y en Eritrea. El PNUD colaborará estrechamente con los colegas del Departamento de Información Pública (DIP) y del Grupo Consultivo para asegurar la aplicación eficaz de la resolución 48/209. El Secretario General también ha pedido al DIP y al PNUD que colaboren en el fomento de la integración de las Oficinas del Centro de Información de las Naciones Unidas y el PNUD. Se ha establecido una colaboración estrecha. En 18 oficinas, el Coordinador Residente ha asumido la función de Director del Centro de Información, asegurando así un enfoque más simplificado y eficaz en función de los costos. El PNUD buscará la oportunidad de colaborar estrechamente con otros departamentos de las Naciones Unidas para aumentar la eficacia a nivel de los países.

56. El plan de acción del PNUD para fortalecer el sistema de coordinadores residentes es una parte crítica del programa de cambio del PNUD. En última instancia, el aspecto principal de los problemas que encaran los asociados del PNUD, el DAH, el DIP y el Grupo Consultivo se relaciona con la gestión de recursos humanos. El tratamiento satisfactorio de estas complicadas cuestiones exigirá, por lo menos, un propósito común, buena voluntad y una gestión dedicada y eficaz.

VI. INSTRUMENTOS DE COOPERACIÓN TÉCNICA

57. Una poderosa fuerza del cambio se relaciona con el hecho de que la cooperación técnica misma encara un problema de reforma fundamental. Existe la necesidad evidente de examinar de nuevo las hipótesis de trabajo y hallar medios innovadores y mucho más eficaces de lograr el fomento de la capacidad. En una publicación reciente del PNUD, Rethinking Technical Cooperation: Reforms for Capacity-Building in Africa, se ofrece un análisis amplio de estas cuestiones. Necesitamos concentrarnos en medidas prácticas y operacionales para lograr una reforma real.

58. Las innovaciones recientes en las actividades de cooperación técnica del PNUD constituyen importantes adelantos en ese sentido. La noción del enfoque programático, la prioridad que se confiere a la ejecución nacional y la mayor utilización de los conocimientos nacionales, medidas ordenadas por la Asamblea General, constituyen una clara evolución respecto del pasado. La adhesión del PNUD a estos enfoques y la labor realizada hasta la fecha se examinan en el documento DP/1994/22. Un grupo de tarea interno se ocupa de adelantar aún más estas ideas. Espero poder ver los frutos de estos esfuerzos en el seminario de alto nivel del Comité de Asistencia para el Desarrollo, el Banco Mundial y el PNUD que se celebrará a fines de junio.

59. Si bien resulta inadecuado iniciar en estos momentos un debate principal sobre los instrumentos variables de cooperación técnica, es evidente que un examen del cambio en que no se tengan en cuenta estos instrumentos seguirá siendo irrealizable. Es la calidad de las modalidades, prácticas y mecanismos técnicos lo que suele determinar la capacidad de una organización para traducir la "visión" en una realidad funcional. La cooperación técnica ha cambiado poco desde el decenio de 1950. Ahora, decenios después de la independencia y de las enormes inversiones en recursos humanos, ha cambiado considerablemente la

/...

necesidad de contar con esa cooperación. La cooperación técnica debe evolucionar y debemos colocarnos al frente de esta labor mundial de reforma.

VII. GESTIÓN

60. La ejecución de todo programa de reforma requiere una gestión eficaz. La ejecución de un programa de cambio en una organización compleja, multicultural, con oficinas en más de 130 países, requiere una dirección estratégica y una gestión descentralizada. No se trata de un programa que pueda administrarse en forma centralizada o de arriba hacia abajo. La organización en su conjunto debe determinar y adoptar los cambios necesarios y el compromiso debe ser colectivo. La gestión de este programa de cambio está en las manos de cientos de administradores. Lo que resulta crítico es el hecho de que estos administradores están facultados con los conocimientos e instrumentos para lograr el pleno potencial del personal y luego tienen que rendir cuentas tanto por los recursos humanos como por los financieros por los que han asumido responsabilidad. La aplicación exitosa del cambio requiere una variedad de iniciativas de gestión, muchas de las cuales ya están en vigor.

61. A fines de 1993 envié dos circulares relativas a la rendición de cuentas sobre los recursos humanos y financieros. El PNUD ha seguido enérgicamente la aplicación del principio de responsabilidad personal por las finanzas. Con respecto a la gestión de recursos humanos, más de 80% de los administradores de categoría media y superior del PNUD han recibido capacitación en conocimientos de gestión, con hincapié en la amplia participación del personal en la planificación y las operaciones, asegurando el diálogo y la retroinformación. A partir de 1994, todos los administradores, sea cual sea su categoría, deben someterse al sistema de examen de evaluación de la actuación profesional; todos los representantes residentes han sido evaluados minuciosamente por un grupo de examen de la gestión presidido por mí al que asistió mi grupo superior de gestión.

62. Por primera vez, se identifican claramente los representantes residentes y administradores superiores que no tienen una actuación profesional satisfactoria y se les suministra retroinformación. La persistencia de la actuación poco satisfactoria tendrá consecuencias directas y duraderas sobre las perspectivas de carrera. En el proceso de reasignación de 1994, algunos representantes residentes y otros administradores cuya actuación estuvo por debajo de las expectativas en sus funciones actuales no han sido reasignados a cargos de igual responsabilidad. Esas medidas se han adoptado con el objeto de determinar el porcentaje muy bajo de funcionarios con bajo rendimiento que existe en cualquier organización. La gran mayoría del personal sigue siendo dedicado y sumamente competente y soporta cada vez más y con mayor frecuencia considerables penurias. Junto con la ampliación del núcleo de coordinadores residentes, estas medidas servirán para fortalecer en el tiempo el sistema de coordinadores residentes.

63. Durante algunos años el PNUD ha seguido una política de restricción presupuestaria. Actualmente estamos aplicando las reducciones en el presupuesto para 1994-1995 aprobadas por el Consejo de Administración en 1993. En consecuencia, la situación presupuestaria sigue siendo muy difícil. Me propongo seguir vigilando de cerca la situación presupuestaria y mantener la reputación de prudencia en el presupuesto del PNUD.

/...

64. La decisión 93/35 del Consejo de Administración de consignar recursos para sufragar los gastos de indemnización por rescisión del nombramiento y de separación del servicio relacionados con las reducciones del presupuesto ha permitido al PNUD ejecutar en forma muy satisfactoria una estrategia de reducción. Aunque aún no se han evaluado a fondo los efectos de la reducción en términos de capacidad funcional, hemos podido aplicar el cambio desde una posición de estabilidad presupuestaria razonable.

65. Otra decisión del Consejo de Administración - la decisión de permitir al PNUD recurrir a los nuevos contratos de corto plazo para actividades de duración limitada - ha proporcionado un instrumento crítico para la contratación a corto plazo de técnicos altamente especializados. Este tipo de apoyo profesional es indispensable para la ejecución del programa de cambio que les propongo.

66. Teniendo presentes los diversos factores, he pedido al Director de Personal que presida un grupo de tarea sobre la futura política de contratación en los próximos tres años. La reducción de puestos, combinada con la necesidad de una contratación selectiva y especializada por determinados períodos de tiempo reducirán considerablemente el ingreso de funcionarios de capacidad general durante algunos años. Es preciso implantar en forma transparente una política que se base en proyecciones exactas con una contratación limitada de especialistas. La aplicación de esta política será un ingrediente clave en la gestión del cambio.

67. Por último, me he comprometido a ampliar el concepto de servicio regional. El experimento iniciado en Asia ya ha demostrado su valor y es hora de introducir el concepto en otras partes, comenzando en Africa. La subcontratación de servicios de auditoría y de examen de cuentas ha redundado en una cobertura mucho mayor, un servicio altamente profesional y una rendición de cuentas mucho mejor. Algunos nuevos asociados, entre ellos el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP) y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (OACNUR) ya han señalado su intención de seguir el mismo camino. El enfoque utilizado por el PNUD por primera vez es un ejemplo clásico de reordenación de prácticas de gestión de larga data. He pedido a todos los administradores superiores que examinen las funciones y procesos actuales con miras a eliminar la repetición de prácticas. He pedido a los administradores que realicen estos exámenes en forma permanente y que me presenten informes trimestrales sobre los éxitos logrados en la reordenación.

68. La gestión eficaz es la clave de la ejecución del cambio. Propongo informar a ustedes en los períodos de sesiones ordinarios de la Junta Ejecutiva sobre la situación de las iniciativas de gestión en general, tanto sobre los obstáculos no resueltos como sobre los éxitos.

VIII. AJUSTES INSTITUCIONALES

69. Se suele asociar al cambio con la reestructuración; en la práctica, la reestructuración suele ser con demasiado frecuencia sustituto del cambio. Sin embargo, estoy convencido de que se necesitan ciertos reajustes actualmente; y de que se necesitarán otros en el futuro. Los que se necesitan ahora se aplicarán con los recursos presupuestarios existentes y tendrán consecuencias relativamente marginales en la estructura general de la organización. Tienen la

/...

finalidad de dar un nuevo objetivo a ciertas funciones, reajustar otras y establecer en general mayor claridad entre las funciones de la organización de manera que sostengan el programa de cambio.

A. La Dirección de Política y Evaluación del Programa

70. La denominación de la DPEP se cambiará por Dirección de Política y Apoyo al Programa (DPAP). Esto refleja la nueva definición de la misión básica de la Dirección así como la reestructuración y consolidación de sus funciones. El cambio de nombre de la Dirección subraya su papel de apoyo a los programas por países del PNUD y reconoce el hecho de que, en lo sucesivo, la Oficina Central de Evaluación (OCE) presentará informes directamente al Administrador. La misión de la DPAP será doble. En primer lugar, prestará apoyo a los programas por países y regionales del PNUD proporcionando al PNUD y a sus fondos asociados acceso inmediato a conocimientos de índole mundial, orientación de políticas e instrumentos operacionales sobre la forma en que puede lograrse el desarrollo humano sostenible en los países de los programas. En segundo lugar, proporcionará liderazgo internacional a fin de formular las políticas y programas necesarios para realizar el desarrollo humano sostenible en los países de los programas. En la DPAP, a diferencia de la DPEP, no existe la necesidad de contar con una División de Proyectos Interregionales y Mundiales debido a que cada división de la DPEP tendrá sus propias iniciativas mundiales e interregionales. Estas serán coordinadas por el Directorio de Direcciones. Si bien la DPAP funciona a nivel mundial, a nivel de los países y a nivel regional, su labor se ejecuta por conducto de las direcciones regionales. Al proporcionar un núcleo de conocimientos sustantivos pertinentes a las metas que trata de alcanzar la organización, debe destacarse que la DPAP no tiene el encargo de centralizar conocimientos sino más bien de difundirlos. Permítaseme repetir de nuevo lo que dije en febrero. El PNUD no pretende tratar de duplicar el nivel de conocimientos de que disponen los organismos especializados y otras fuentes. Nada podría ser más ajeno a nuestras verdaderas aspiraciones. Sin embargo, sí tenemos que contar con capacidad sustantiva suficiente para poder examinar cuestiones desde una perspectiva intersectorial del desarrollo humano sostenible, integrando los puntos de vista sectoriales y teniendo en cuenta la interacción y vínculos entre ellos. El PNUD debe tener suficiente capacidad sustantiva para saber de lo que trata y poder reconocer un buen producto o un asociado capaz. Inevitablemente, dadas las limitaciones de dotación de personal, éstos no serán conocimientos profundos.

71. La DPAP reestructurada exigirá un conjunto redefinido de relaciones con las direcciones regionales y las oficinas del PNUD en los países. En cuanto a las actividades operacionales y la administración de fondos centralizados actualmente, el mandato de la DPAP se diferenciará considerablemente del de la actual DPEP. En el caso de esos fondos, seguirá formulando programas temáticos, estableciendo criterios para su uso y proporcionando respaldo técnico y supervisión, pero la programación y la gestión de esos fondos estarán a cargo de las direcciones regionales y las oficinas en los países. He pedido al Director de la DPAP que establezca un grupo de redacción para proponer nuevas disposiciones.

72. La nueva DPAP estará integrada por las siguientes dependencias básicas:

/...

a) El Directorio tendrá a su cargo la administración general de la Dirección, para asegurar el éxito de las misiones de la DPAP, y la evolución del concepto y el marco operacional del desarrollo humano sostenible;

b) La División de Eliminación de la Pobreza e Igualdad prestará apoyo a los esfuerzos del PNUD por promover un desarrollo en que se dé verdadera prioridad a las necesidades de los pobres y al adelanto de la mujer y otros grupos desfavorecidos. Las responsabilidades de la División incluirán las cuestiones de la mujer en el desarrollo, la participación de las organizaciones no gubernamentales, el VIH/SIDA y estrategias para el desarrollo de recursos humanos;

c) La División de Medio Ambiente, Energía y Recursos Naturales prestará apoyo a los esfuerzos del PNUD por promover un desarrollo que conserve y regenere la base de recursos y proteja el medio ambiente, tanto a nivel local como mundial. Esta División contará con dependencias de organización concretas y separadas que se ocuparán de cuestiones conexas, como la Oficina de las Naciones Unidas para la Región Sudanosaheliana (ONURS) y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM);

d) La División de Desarrollo de la Gestión y Gobierno prestará apoyo a los esfuerzos del PNUD por ayudar a fomentar en el gobierno las capacidades mencionadas en los incisos e) y f) infra para sostener las iniciativas de desarrollo humano sostenible;

e) La División de Ciencia, Tecnología y Sector Privado prestará apoyo a los esfuerzos del PNUD por poner lo mejor de la ciencia, las últimas tecnologías y el poder del sector privado al servicio del desarrollo humano sostenible en los países de los programas;

f) La División de Políticas y Procedimientos Operacionales mejorará la capacidad del PNUD para realizar la parte sustantiva del desarrollo humano sostenible mediante la evolución de instrumentos, mecanismos, criterios y directrices de programación adecuados y mediante la reforma de los procedimientos del PNUD.

73. Todavía estoy examinando la relación que deben tener el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización (FNUDC), los VNU y el Programa Humanitario con la DPAP. Como señalé en el informe que les presenté en la reunión de la Junta Ejecutiva celebrada en el mes de mayo, se está llevando a cabo un esfuerzo importante para fortalecer y revitalizar el FNUDC.

B. Dirección de Recursos y Relaciones Externas

74. La denominación de la Dirección de Relaciones Externas se cambiará a Dirección de Recursos y Relaciones Externas (DRRE). Esto refleja el empeño de fortalecer la Dirección y reformular y consolidar sus funciones a fin de que pueda desempeñarlas plenamente en la ejecución del programa de cambio. La DRRE tiene una función crítica que desempeñar en la organización de un PNUD nuevo y más extrovertido que pueda movilizar recursos adicionales mediante la concertación de nuevos pactos y productos de alta calidad. En este respecto, la DRRE tendrá que colaborar estrechamente con la DPAP. Además, la Dirección consolidará todas las funciones relativas al contacto de la secretaría con la

/...

Junta Ejecutiva, incluida la responsabilidad de supervisar la producción de toda la documentación para la Junta. Este enfoque más simplificado resulta indispensable para asegurar un alto nivel de respuesta ante la evolución de los métodos de trabajo de la Junta. La Dirección también consolida las funciones de movilización de recursos, coordinación y planificación. Esto se ha hecho más crítico al evolucionar la situación de los recursos generales así como al aumentar la prominencia de los recursos extrapresupuestarios. En este sentido, se volverán a definir las funciones de la antigua Oficina de Planificación y Coordinación y se la ubicará dentro de la Dirección. La distribución anterior de funciones había producido una falta de claridad y coherencia en la asignación de responsabilidades en este respecto.

C. La Oficina de Evaluación y Planificación Estratégica

75. En febrero, anuncié medidas para crear una función de planificación estratégica y ubicarla, con carácter sinérgico, en la Oficina Central de Evaluación, y para que esta nueva oficina combinada de evaluación y planificación estratégica me presentara informes directamente en calidad de Administrador. Creo que esta disposición fortalecerá la función de evaluación en el PNUD, función a la que atribuyo la máxima prioridad, especialmente en lo que se refiere a las actividades complementarias de las recomendaciones de la OCE. Además de sus funciones de evaluación, la nueva oficina iniciará orientaciones estratégicas y análisis y desarrollo de opciones en relación con temas y programas del PNUD. La función de planificación estratégica ayudará a facilitar las metas, estrategias y planes de organización y desarrollará la capacidad de planificación de la organización. Proporcionará el marco conceptual básico para la gestión del cambio y actuará de secretaría del Comité de Estrategia y Gestión. La creación de esta función de planificación estratégica es un ingrediente indispensable en la nueva posición necesaria para asegurar la gestión satisfactoria del cambio.

D. La Oficina del Informe sobre el Desarrollo Humano

76. La denominación de la Oficina del Informe sobre el Desarrollo Humano se cambiará por Oficina de Análisis de Políticas de Desarrollo (OAPD). Esta oficina ampliada seguirá produciendo el Informe sobre el Desarrollo Humano y tendrá la capacidad de realizar otros análisis de política que se concentren en la cooperación internacional para el desarrollo. La oficina analizará las actuales políticas internacionales de desarrollo y asistencia para el desarrollo, sugerirá la adopción de estrategias internacionales de desarrollo y la concertación de pactos sobre la base del desarrollo humano sostenible, ampliará la participación del PNUD en redes académicas y con la comunidad de análisis de política y preparará informes sobre determinadas cuestiones del desarrollo. Dentro de esta estructura, el Grupo del Informe sobre el Desarrollo Humano seguirá a cargo de la publicación del Informe sobre el Desarrollo Humano y mantendrá su independencia editorial. La función de la OAPD debe entenderse en el contexto de la evolución de la situación en lo que respecta a las corrientes de recursos de cooperación técnica y la necesidad apremiante de volver a plantear la cuestión de la asistencia oficial para el desarrollo. En este contexto, las funciones previstas para la OAPD son parte integral de mis esfuerzos por reafirmar la posición del PNUD y darle la capacidad de ofrecer liderazgo intelectual y fortalecer la cooperación internacional para el desarrollo humano sostenible.

/...

77. Otras direcciones y dependencias, si bien no se reestructuran en el momento actual, siguen teniendo importancia crítica en la labor general. Creo que la reestructuración de la DPEP servirá para fortalecer las principales funciones de las direcciones regionales. En las consultas que celebré con los países que tienen programas, se me hizo evidente la importancia que se concede a la función que desempeñan las direcciones regionales. En consecuencia, he rechazado la idea de consolidar las direcciones regionales. Estimo que las direcciones regionales tienen una función vital que desempeñar y que se las debe facultar con toda una variedad de atribuciones operacionales y de gestión para lograrlo.

78. También he rechazado la idea de reducir la Dependencia Especial de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo o de incorporar sus funciones en las direcciones regionales. Estoy convencido de que la Dependencia Especial para la CTPD aún no ha desarrollado su pleno potencial y me propongo prestarle todo mi apoyo personal para asegurar que lo logre.

79. He examinado las primeras medidas adoptadas para fortalecer el apoyo del PNUD al sistema de coordinadores residentes. Será preciso adoptar otras medidas para fortalecer la capacidad de las oficinas de los países para apoyar las iniciativas del desarrollo humano sostenible. En este punto, recordemos simplemente que el 85% del personal del PNUD se encuentra en países con programas y que el PNUD es, sobre todo, una organización basada en los países. En última instancia, el valor de los reajustes que se efectúan tendrá que medirse por la prueba de que hayan dado un apoyo mejor y más eficaz a las oficinas del PNUD en los países. Las iniciativas futuras propiciarán un fortalecimiento más sustantivo de las oficinas de los países, la descentralización, la simplificación de procedimientos y la reducción del papeleo. Las funciones de descentralización y rendición de cuentas reciben la ayuda inmensurable de una misión más clara y más concentrada del PNUD. A la larga, se debe realizar una labor adicional para examinar y conceptualizar la futura oficina del PNUD en los países y su función en el sistema de desarrollo de las Naciones Unidas.

IX. CUESTIONES DE GOBIERNO

80. Este programa de cambio no estaría completo si no se relacionara con las fuerzas del cambio evidentes en las nuevas disposiciones sobre cuestiones de gobierno establecidas en la resolución 48/162 de la Asamblea General. El gobierno es la prerrogativa de los administradores. Lo que tiene que reconocerse es la voluntad de la Junta Ejecutiva de cambiar las prácticas de trabajo del PNUD para lograr métodos de trabajo más profesionales y transparentes. Me he adherido a este curso de acción y considero que un gobierno revitalizado es otro ingrediente indispensable para todo programa exitoso de cambio.

X. RESUMEN

81. Este programa inicial de cambio no requiere ningún mandato concreto nuevo. Las iniciativas de ajuste que aquí se esbozan tienen sus orígenes y raíces en la legislación y los mandatos vigentes y en los propios llamamientos en pro de la acción que han formulado ustedes. No solicito recursos administrativos nuevos

/...

para ejecutar este programa. Espero confiadamente que este programa de cambio les convencerá de que sigan brindando y aumentando su apoyo al PNUD. Es evidente que este apoyo tiene que ganarse, y me considero responsable ante ustedes por la ejecución del programa que he esbozado. En este sentido, propondría proporcionarles actualizaciones periódicas sobre los progresos que se realicen.

82. Las iniciativas de cambio que tienen ustedes ante sí necesitan su orientación y su firme respaldo. Se beneficiarán con ajustes constantes durante su ejecución mediante la plena participación de todos los asociados, funcionarios, gobiernos, organismos y otros. Las iniciativas mismas son el resultado de extensas consultas y el producto de muchos insumos.

83. Espero que se realice un intenso debate en la Junta Ejecutiva durante el período de sesiones anual y que las nuevas prácticas de trabajo de la Junta propicien un intercambio constructivo. Solicito el respaldo de la Junta para el cambio. Seguirán otras presentaciones, pero necesito ahora su orientación y apoyo en esta primera entrega.
