



**Consejo Económico y
Social**

Distr.
GENERAL

E/1995/98
23 de junio de 1995
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL
Período de sesiones sustantivo de 1995
Tema 4 del programa provisional*
ACTIVIDADES OPERACIONALES DE LAS
NACIONES UNIDAS PARA LA COOPERACIÓN
INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO EN EL
SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS

Revisión trienal de la política relativa a las actividades
operacionales para el desarrollo en el sistema de las
Naciones Unidas

Nota de la Secretaría

1. En el párrafo 55 de su resolución 47/199, la Asamblea General pidió al Secretario General que le presentara en su quincuagésimo período de sesiones, por conducto del Consejo Económico y Social, un análisis amplio de la aplicación de la resolución, y que hiciese las recomendaciones pertinentes.
2. El anexo de la presente nota es el primer paso en respuesta a ese pedido, y presenta información reunida mediante varios cuestionarios y un pequeño número de misiones de examen en algunos países.
3. Tras la celebración de consultas officiosas con la Mesa y con miembros del Consejo Económico y Social, y habida cuenta de la recepción tardía de las respuestas enviadas por muchas fuentes importantes, en particular países receptores, se decidió que la presente nota tuviera carácter provisional y que se finalizara después de la serie de sesiones sobre actividades operacionales del período de sesiones sustantivo del Consejo de 1995. En consecuencia, el informe definitivo del Secretario General se publicará a tiempo para la revisión trienal amplia de la política que se celebrará en el quincuagésimo período de sesiones de la Asamblea General. Allí figurarán las recomendaciones del Secretario General y se tendrán en cuenta el examen preliminar de la cuestión

* E/1995/100.

por el Consejo, así como las respuestas adicionales que se reciban de los países.

4. En la preparación de esta revisión se ha tratado especialmente de emplear una metodología que permita obtener una imagen objetiva, real y exacta de la aplicación de la resolución 47/199 de la Asamblea General. Para lograr una cobertura lo más amplia posible y conocer las opiniones de los principales partícipes, el método preferido fue esencialmente enviar un cuestionario por correo. Tomando como base las disposiciones de la resolución 47/199 de la Asamblea, se prepararon cuestionarios distintos, en consulta con las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, destinados a cuatro fuentes diferentes: los países receptores, los principales países donantes, el sistema de coordinadores residentes a nivel de los países y las organizaciones del sistema de la Naciones Unidas en sus sedes. La experiencia de la revisión actual indica que, para revisiones futuras, sería conveniente obtener financiación suficiente al comienzo para que se puedan realizar más misiones a los países, independientes y a fondo.

5. Para el presente análisis se recibieron las respuestas siguientes: 109 del sistema de coordinadores residentes (se hizo hincapié en lograr que las respuestas se preparasen en consulta con los representantes sobre el terreno del sistema de las Naciones Unidas); 15 de países receptores; 8 de los principales países donantes; y 26 de organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Además, se enviaron misiones de examen a 14 países. Se invitó a participar en esas misiones de examen a todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y, además de las Naciones Unidas, participaron en varias de las misiones representantes de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, la Organización Internacional del Trabajo, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Organización Mundial de la Salud.

6. La información presentada en el anexo abarca los progresos logrados por el sistema de las Naciones Unidas a nivel de los países en las esferas de las actividades operacionales a que se aplica la resolución 47/199 de la Asamblea General y su antecesora, la resolución 44/211 de la Asamblea. Al respecto, debe recordarse que en los informes previos presentados al Consejo Económico y Social en 1993 (E/1993/73) y 1994 (E/1994/64), y sus adiciones, se brindó información sobre los progresos alcanzados en muchos frentes, incluso en el plano intergubernamental, por prácticamente todos los organismos del sistema de las Naciones Unidas relacionados con la cooperación para el desarrollo. Esos informes revelaron los esfuerzos realizados en todo el sistema para aplicar la resolución 47/199 de la Asamblea General en distintos niveles.

7. Como parte de esos esfuerzos, en julio de 1994 el Secretario General decidió pedir al Administrador del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que le prestara asistencia para que hubiera coherencia entre las políticas y para mejorar la coordinación dentro de las Naciones Unidas en las esferas económica y social y esferas conexas. Además, decidió confiar al Administrador la responsabilidad general de prestarle asistencia para mejorar la coordinación de las actividades operacionales para el desarrollo, incluido el fortalecimiento del sistema de coordinadores residentes.

8. A nivel interinstitucional, el Comité Consultivo en Cuestiones de Programas y Operaciones (CCCPO) ha tomado muchas medidas en nombre del Comité Administrativo de Coordinación (CAC) para ocuparse de la aplicación de la resolución 47/199 de la Asamblea General, según se explica en más detalle en la sección D del anexo. A nivel de los programas y organismos de financiación de las Naciones Unidas, el Grupo Consultivo Mixto de Programación, integrado por el PNUD, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Programa Mundial de Alimentos (PMA), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP) y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), tomó medidas concretas sobre algunas cuestiones particulares, sobre las que se presentaron informes anuales, y de las que asimismo se presenta un resumen en la sección C del anexo.

9. Existen otros arreglos de consultas en esferas determinadas que tienen una importancia considerable para las actividades operacionales, esferas como el desarrollo sostenible, el VIH/SIDA, la nutrición y los programas de acción para África y los países menos adelantados. A nivel de las distintas organizaciones, se han adoptado varias iniciativas, según se ha informado anualmente de conformidad con los párrafos 51 y 54 de la resolución 47/199 de la Asamblea General. Los efectos a nivel de los países de estos distintos niveles de acción se examinan mediante la metodología que se acaba de describir.

10. De conformidad con el párrafo 55 de la resolución 47/199 de la Asamblea General, el Secretario General presentará el informe definitivo a la Asamblea en su quincuagésimo período de sesiones. El informe incluirá recomendaciones de política.

Anexo

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
A. Cambios de las tendencias de las actividades operacionales para el desarrollo	1 - 36	5
B. Elaboración y ejecución de programas	37 - 105	16
1. Nota sobre la estrategia del país	37 - 62	16
2. Armonización de los ciclos de programación	63 - 66	26
3. Enfoque programático	67 - 86	27
4. Ejecución nacional	87 - 105	32
C. Mecanismos de coordinación del sistema de las Naciones Unidas en el plano mundial en apoyo de las medidas a nivel del país	106 - 126	37
1. Comité Consultivo en Cuestiones de Programas y de Operaciones	106 - 117	37
2. Grupo Consultivo Mixto de Políticas	118 - 126	40
D. Sistema de coordinadores residentes	127 - 155	42
E. Apoyo a los programas	156 - 196	48
1. Descentralización y delegación de atribuciones	156 - 163	48
2. Simplificación y armonización de los procedimientos	164 - 168	49
3. Rendición de cuentas: supervisión, evaluación y auditoría	169 - 185	50
4. Locales comunes y servicios comunes	186 - 196	53

A. Cambio de las tendencias de las actividades operacionales para el desarrollo

Contexto cambiante

1. Las actividades operacionales para el desarrollo de las Naciones Unidas se encuentran en un estado de transición. En las respuestas recibidas de los gobiernos y de las organizaciones de las Naciones Unidas se ha abordado en cierto detalle el contexto cambiante, ya que tiene una importancia vital no sólo para los progresos alcanzados sino también para las perspectivas para el futuro. Existe un amplio consenso de que los países en desarrollo todavía necesitan un fortalecimiento selectivo a fin de alcanzar una mayor autosuficiencia. El sistema de las Naciones Unidas reconoce que ello debe lograrse de maneras novedosas y más eficaces para promover una respuesta coordinada que quede integrada plenamente en los programas nacionales prioritarios. Las reformas actuales se fundamentan en los aspectos positivos y en las ventajas comparativas de las actividades operacionales en todos los países receptores. Éstas siguen atendiendo a las necesidades nacionales y se caracterizan por ser universales, voluntarias y concesionarias, neutrales y multilaterales, y capaces de responder a las necesidades de los países en desarrollo de una manera flexible.

Alcance y amplitud de las actividades operacionales

2. En los cinco últimos años se ha ampliado el alcance geográfico de las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas y ahora incluyen la Comunidad de Estados Independientes y Europa central. Por ejemplo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) realiza actividades en 170 países, con más de 130 oficinas. El ámbito funcional de las actividades operacionales se ha ampliado en respuesta a los pedidos de los países receptores e incluye, además de los componentes habituales de las actividades operacionales, un mayor apoyo para la reconstrucción nacional, las actividades de socorro y desarrollo, la reforma de la administración pública, las técnicas para hacer frente a desastres, la lucha contra los estupefacientes, los derechos humanos y el apoyo a las reformas institucionales. La amplitud y el alcance cambiantes de las actividades operacionales refleja las demandas cambiantes de los países receptores.

Nuevas direcciones y nuevas demandas: una cartera en evolución

3. Cada vez con mayor frecuencia los países en desarrollo solicitan a las Naciones Unidas, en lugar de asistencia técnica para proyectos aislados, asistencia en relación con modalidades de programas que hacen hincapié en el apoyo de las Naciones Unidas a los objetivos y estrategias nacionales, alrededor de los cuales los aportes de las Naciones Unidas se movilizan de manera flexible. Esas nuevas solicitudes también permiten relacionar la formulación de políticas y el análisis normativo con la asistencia técnica. Requieren cooperación financiera y técnica y hacen desaparecer las distinciones entre los factores económicos, sociales y ambientales.

Cambios recientes en las actividades operacionales

4. Muchas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y coordinadores residentes han indicado que se han formulado más pedidos de asesoramiento

relacionados con las políticas iniciales, el fortalecimiento de la utilización de recursos humanos, la facilitación del acceso a los conocimientos y las tecnologías extranjeros, ayuda para la elaboración y aplicación de programas, y proyectos en esferas que se determinan conjuntamente con los gobiernos. Se ha observado un marcado aumento de la demanda de intervenciones en la etapa de planificación inicial en esferas como las de la buena administración pública, la reforma del sector público, el proceso electoral, la gestión y coordinación de la cooperación externa, el fortalecimiento de las instituciones fundamentales para el desarrollo y el apoyo en situaciones de emergencia y socorro.

5. En casi las dos terceras partes de las respuestas de los coordinadores residentes se señalaron la gestión de los asuntos públicos y la reforma de la administración pública como las esferas en las que se pedía más frecuentemente el apoyo del sistema de las Naciones Unidas. Ello incluye pedidos en relación con el establecimiento de capacidad institucional dentro del sector público, la descentralización de la administración pública, la reforma legislativa y la reforma judicial. Otros elementos indicados con menor frecuencia, por el 40% de los coordinadores residentes, fueron el desarrollo social, incluido el desarrollo de los recursos humanos, la protección de las iniciativas de grupos vulnerables, la mitigación de la pobreza, el desarrollo de los servicios sociales y el VIH/SIDA. Un porcentaje casi igual de coordinadores residentes citó la protección de los derechos humanos, incluidas la capacitación de la policía y asistencia para el desarrollo legislativo. Todo ello se suma a las esferas más habituales de las actividades operacionales.

6. Cada vez más se pide al sistema de las Naciones Unidas que ayude a los gobiernos a resolver problemas graves que van más allá de los recursos financieros que puede proporcionar. Para las actividades operacionales, la brecha entre las aspiraciones y la realidad es grande y va en aumento. Ello hace que, por una parte, los Estados Miembros que financian las actividades operacionales exijan un proceso de establecimiento de prioridades y, por otra, que los que necesitan las actividades operacionales y se benefician directamente de ellas pidan que se aumenten los recursos y que se mantenga la flexibilidad en la asignación de los recursos a fin de que el sistema siga atendiendo a las prioridades nacionales.

7. Pocas de las nuevas tareas que se ha pedido al sistema de las Naciones Unidas que aborde son de naturaleza exclusivamente "sectorial" y, por ello, superan la capacidad de una sola parte del sistema. Las nuevas tareas tienden a exigir una coherencia cada vez mayor, por lo menos en el plano de los países.

8. Los coordinadores residentes han indicado que, aunque la cooperación técnica sigue siendo el componente más importante de las actividades operacionales, ha disminuido en términos relativos, del 56% en 1990 al 53% en 1993-1994. Los porcentajes correspondientes a la cooperación técnica en el total de las actividades operacionales en cada región son: América Latina, más del 70%; África, el 40%; Asia y Europa oriental, el 58% y el 53%, respectivamente.

9. Sobre la base del análisis de la información suministrada por los coordinadores residentes, en el cuadro 1 se indican las tendencias previstas de las actividades operacionales.

Cuadro 1Tendencias en cuanto a los objetivos principales de las actividades operacionales para el desarrollo

(Porcentaje de coordinadores residentes que han indicado previsiones de la tendencia respectiva)

Objetivo principal de las actividades operacionales	Probablemente aumente	Probablemente se mantenga constante	Probablemente disminuya
Prestación de asesoramiento técnico y de política en la etapa inicial	73,3	24,8	1,9
Papel catalizador para movilizar recursos en pro de la cooperación para el desarrollo	78,1	16,2	5,7
Suministro de asistencia alimentaria de emergencia y otro tipo de socorro	14,3	43,9	41,8
Fortalecimiento de las instituciones políticas fundamentales	55,3	40,8	3,9
Fortalecimiento de las instituciones económicas y sociales fundamentales	77,4	22,6	0,0
Fortalecimiento y utilización de los recursos humanos nacionales	75,2	22,9	1,9
Prestación de apoyo directo y presupuestario a los programas nacionales	24,8	33,7	41,6
Facilitación del acceso a los conocimientos y servicios extranjeros	33,7	50,0	16,3
Facilitación del acceso a la tecnología	50,5	45,6	3,9
Fortalecimiento de la programación para el desarrollo y las prácticas de gestión	77,4	17,4	4,7
Elaboración y ejecución de programas y proyectos en esferas determinadas conjuntamente con los gobiernos	66,3	29,8	3,8
Suministro de información analítica y evaluada (datos estadísticos, investigaciones, etc.)	64,4	31,7	3,8

10. Los coordinadores residentes también determinaron nuevas esferas en que, desde 1990, los gobiernos han pedido el apoyo del sistema de las Naciones Unidas. En el cuadro 2 infra se presenta un resumen de los datos pertinentes.

Cuadro 2

Solicitudes de apoyo del sistema de las Naciones Unidas
presentadas por los gobiernos desde 1990

(Porcentaje de coordinadores residentes, por región y en todo el mundo, que han indicado la esfera correspondiente)

Esferas posibles de apoyo de las Naciones Unidas	África	Asia	América Latina	Europa oriental	Total
Nuevas medidas de desarrollo social	35,6	38,2	45,0	37,5	39,4
Reforma de la administración pública	57,8	55,9	90,0	62,5	63,3
Derechos humanos	31,1	32,4	60,0	62,5	38,5
Proceso electoral	24,4	2,9	30,0	25,0	18,3
Medio ambiente	11,1	11,8	30,0	12,5	14,7
Reformas económicas y capacidad de gestión	33,3	26,5	40,0	12,5	30,3

11. Los coordinadores residentes también han formulado una evaluación de los principales problemas actuales que seguirán requiriendo el apoyo del sistema de las Naciones Unidas. En el cuadro 3 infra se brinda un resumen de los datos pertinentes.

Cuadro 3

Principales problemas actuales que requieren
el apoyo del sistema de las Naciones Unidas

(Número de países para los que el tipo de
problemas tiene importancia)

Tipo de problema	África	Asia	América Latina	Europa oriental	Otras regiones	Total
Capacidad productiva limitada y necesidad de reformas económicas	25	22	9	7	1	64
Pobreza y necesidades de desarrollo social	36	31	19	5	2	93
Degradación del medio ambiente	9	14	8	2	0	33
Capacidad institucional insuficiente	31	18	14	5	1	69
Inestabilidad política	8	7	5	3	0	23
Otros problemas	0	1	3	0	0	4
Número total de países en cada región	45	34	20	8	2	109

Países menos adelantados

12. Una parte importante de las actividades operacionales está orientada en los países menos adelantados, de conformidad con los criterios establecidos por diversos órganos intergubernamentales. Por ejemplo, el 55% de los recursos programables del PNUD se orientaron a esta categoría de países en la decisión 90/34 del Consejo de Administración. Las necesidades de los países menos adelantados recibieron especial atención en el análisis de los datos; todos los datos se dividieron en datos sobre países menos adelantados y sobre países no incluidos entre los menos adelantados, como se indica en las secciones pertinentes del informe.

Economías en transición

13. El surgimiento de las economías en transición como nuevos receptores de asistencia técnica, en particular en las esferas del asesoramiento político, el apoyo institucional y el desarrollo de los recursos humanos, ha obligado a emplear nuevos enfoques adaptados a sus contextos particulares de desarrollo. Más del 62% de los coordinadores residentes en Europa oriental (más que en otras regiones) ha indicado cuestiones relacionadas con la administración pública y los derechos humanos como esferas que requieren apoyo del sistema de las

Naciones Unidas; el 12,5% indicó las reformas económicas; y el 25% escogió el apoyo al proceso electoral.

Asistencia humanitaria

14. Los casos de emergencias complejas son parte de los desafíos de la cooperación para el desarrollo. Según los datos del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), la asistencia de emergencia y el socorro en casos de desastre, que en el decenio de 1980 consumieron menos del 3% (300 millones de dólares de los EE.UU.) de la asistencia bilateral, en 1993 consumieron el 8% (3.200 millones de dólares de los EE.UU.). Se estima que casi el 40% de la asistencia oficial para el desarrollo prestada por conducto del sistema de las Naciones Unidas, se dedica a emergencias humanitarias. Según los coordinadores residentes, la asistencia para casos de emergencia aumentó del 20% en 1990 al 25% en 1994, en términos de gastos de las actividades operacionales, y el aumento principal se produjo en África. Los países en desarrollo han informado que el sistema de las Naciones Unidas ha prestado apoyo para diseñar y poner en funcionamiento sistemas nacionales de vigilancia y prevención de desastres; los cursos prácticos y seminarios sobre técnicas para hacer frente a los desastres naturales realizados con los auspicios de las Naciones Unidas también han sido útiles. Algunos han observado que el sistema de las Naciones Unidas ha contribuido a la creación de capacidad nacional para integrar el socorro, la rehabilitación, la reconstrucción y el desarrollo, y la utilización de la asistencia externa en esa esfera.

Relación con las instituciones de Bretton Woods

15. Un acontecimiento importante es la tendencia hacia una mayor cooperación entre las instituciones de Bretton Woods y otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, en particular en las esferas del desarrollo social, el medio ambiente y la eliminación de la pobreza. Las actividades operacionales del Banco Mundial se centran ahora más en la eliminación de la pobreza y en el aumento de los préstamos a los sectores sociales. El PNUD y el Fondo Monetario Internacional (FMI) cooperan en la esfera del fortalecimiento de la capacidad.

16. A lo largo de los años, la participación del Banco Mundial en las actividades de cooperación técnica ha aumentado constantemente y, en 1993, ascendió a un total de 3.100 millones de dólares de los EE.UU., de los que los préstamos independientes totalizaron 646 millones de dólares de los EE.UU., mientras en 1989 habían sido de 22 millones de dólares de los EE.UU. La asistencia técnica financiada por conducto del presupuesto administrativo aumentó de 47 millones de dólares de los EE.UU. a 66 millones de dólares de los EE.UU. en 1993. La asistencia técnica prestada por el Banco como organismo de ejecución del PNUD, aumentó de 56 millones de dólares de los EE.UU. en 1989 a 64 millones de dólares de los EE.UU. en 1993.

17. Tanto los países desarrollados como los países en desarrollo han hecho hincapié en la importancia de una cooperación más estrecha entre las instituciones de Bretton Woods, en particular el Banco Mundial, y el resto del sistema de las Naciones Unidas. Según los países desarrollados, la clave de esa cooperación es la complementariedad, en el marco de la cual el sistema de las Naciones Unidas aporta, mediante la cooperación técnica, un valor agregado a las

principales corrientes de recursos que proporcionan las instituciones financieras internacionales. La presencia sobre el terreno del sistema de las Naciones Unidas, mejor desarrollada y con más experiencia, podría prestar una ayuda valiosa a las instituciones financieras internacionales en la planificación y ejecución de sus programas.

18. Las opiniones de los países en desarrollo son más variadas. Si bien todos los países desean y alientan una mayor cooperación, algunos son más escépticos que otros sobre la cooperación entre el sistema de las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods y temen que ello quizás dé origen a nuevas condiciones y haga que los recursos de las Naciones Unidas proporcionados como subsidios sean más vulnerables a las políticas restrictivas normalmente aplicadas a los préstamos. Otros países son partidarios de una cooperación más estrecha entre los programas y los recursos del Banco Mundial y los del sistema de las Naciones Unidas. Los consideran complementarios y mutuamente beneficiosos. En algunos países la relación entre el sistema de las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods es estrecha e incluye papeles complementarios en esferas cruciales, como las del fortalecimiento de la capacidad y la eliminación de la pobreza.

19. Algunos gobiernos han sugerido que se establezcan vínculos más estrechos entre la asistencia técnica y la asistencia financiera, mediante una modalidad que permita al sistema de las Naciones Unidas atender a las necesidades de cooperación técnica de los proyectos de infraestructura. También consideran que una cooperación más estrecha entre los representantes de las instituciones de Bretton Woods y los coordinadores residentes podría llevar a la aplicación de un enfoque más multidisciplinario respecto de las cuestiones de desarrollo. En sus respuestas, nueve de 15 países en desarrollo indicaron que era necesario que existiera una mayor integración entre la cooperación técnica de las Naciones Unidas y la asistencia técnica del Banco Mundial, en particular para la asistencia técnica independiente no relacionada con proyectos de inversión de capital determinados. Por otra parte, sólo un país consideró que una cooperación más sustantiva entre las instituciones de Bretton Woods y el sistema de las Naciones Unidas era indispensable, mientras que siete la consideraron útil y cinco, de utilidad marginal.

20. En sus respuestas, más del 60% de los coordinadores residentes hizo hincapié en la necesidad de aprovechar más plenamente los aportes del sistema de las Naciones Unidas en las actividades de las instituciones de Bretton Woods y los de las actividades de esas instituciones en la programación de las actividades operacionales. El 62% de los coordinadores residentes indicó que debería haber más consulta entre las instituciones de Bretton Woods y el sistema de las Naciones Unidas en el plano de los países; el 50% se declaró a favor de efectuar evaluaciones y misiones de evaluación conjuntas; el 54%, a favor de celebrar reuniones conjuntas con los gobiernos; y el 43%, a favor de memorandos de entendimiento oficiales entre las organizaciones.

Cuadro 4

Contactos entre el sistema de coordinadores residentes y
las instituciones de Bretton Woods

(Número de países respecto de los cuales los coordinadores
residentes señalaron que dichos contactos eran importantes
y porcentaje de frecuencia)

Esferas de contacto	Importancia		
	Alta	Media	Baja
Asesoramiento sobre política (administración pública)	24 (25,8%)	39 (41,9%)	30 (32,3%)
Asesoramiento sobre política (cuestiones económicas y sociales)	37 (38,9%)	39 (41,1%)	19 (20%)
Coordinación de la asistencia externa	33 (34,4%)	43 (44,8%)	20 (20,8%)
Formulación de programas y proyectos	14 (14,6%)	51 (53,1%)	31 (32,3%)
Movilización de recursos	14 (15,9%)	34 (38,6%)	40 (45,5%)
Cuestiones relacionadas con la seguridad	34 (42%)	18 (22,2%)	29 (35,8%)
Socorro de emergencia y asistencia humanitaria	5 (6,8%)	19 (25,7%)	50 (67,6%)
Cooperación técnica	26 (28%)	54 (58,1%)	13 (14%)
Ejecución de programas y proyectos (incluidas cuestiones relativas a los desembolsos)	15 (17,2%)	39 (44,8%)	33 (37,9%)

21. El Banco Mundial ha indicado que está dispuesto a cooperar con el sistema de las Naciones Unidas en la preparación de las notas sobre la estrategia de los países. Según las respuestas recibidas del sistema de coordinadores residentes, cerca del 60% de los coordinadores indicó la importancia de una cooperación estrecha respecto de las notas sobre la estrategia de los países y los documentos sobre parámetros de política económica: un 77% de África, un 47% de Asia, un 55% de América Latina y un 25% de Europa oriental.

22. Una cuestión planteada por algunas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas es la del aprovechamiento óptimo de su experiencia técnica en la asistencia técnica con apoyo del Banco Mundial. A este respecto, el 26% de los coordinadores residentes consideró que los contactos entre las instituciones de

/...

Bretton Woods y el sistema de coordinadores residentes eran "importantes" para la cooperación técnica, mientras el 58% los consideró "de alguna importancia" y un 14%, "poco importantes".

Función a nivel de planificación inicial

23. Algunos gobiernos, en particular de países de América Latina, África y Europa oriental, solicitan apoyo del sistema de las Naciones Unidas respecto de cuestiones de planificación inicial. Esa tendencia parece estar influida por el reconocimiento de que existe una relación entre las políticas y los programas de asistencia y de que un marco de políticas apropiado es indispensable para la ejecución de proyectos adecuados y existe una confluencia más estrecha de las políticas, el análisis normativo y la asistencia técnica, asuntos que antes se consideraban independientes. Los países solicitan apoyo de las Naciones Unidas para participar más activamente en el proceso económico mundial y para abordar sus problemas económicos y sociales particulares. Algunos de esos países afrontan un sinnúmero de problemas dimanados de la transformación de sus sistemas. Esos países consideran que el sistema de las Naciones Unidas es un colaborador multilateral y neutral, que no persigue objetivos propios, que les puede prestar asistencia en materia de políticas adecuada a sus necesidades.

24. Las contribuciones del sistema de las Naciones Unidas en otros países, en particular en los de Asia y en países más avanzados industrialmente, todavía se centran en la cooperación técnica, cada vez más tecnológica. Esos países consideran que el sistema de las Naciones Unidas es un medio para atender a sus necesidades estratégicas de acelerar el crecimiento económico y mejorar su competitividad en el mercado mundial.

25. Los gobiernos, en cooperación con el apoyo del sistema de las Naciones Unidas, han convertido algunos objetivos mundiales en objetivos y metas nacionales. Algunos países en desarrollo han indicado que están introduciendo metas y planes mundiales en sus políticas sectoriales y que las organizaciones pertinentes del sistema de las Naciones Unidas los han ayudado a ese respecto. Algunos países y representantes del sistema de las Naciones Unidas han observado que algunos planes de acción contienen disposiciones similares y que para lograr una ejecución coherente se necesitaría una mayor armonización y el establecimiento de prioridades. Los representantes de organismos de las Naciones Unidas en algunos países han sugerido que el apoyo coordinado para la ejecución de todos esos planes de acción y la facilitación de su integración en el contexto nacional deben ser responsabilidad colectiva del sistema de coordinadores residentes, en apoyo del gobierno.

Papel de la ciencia y la tecnología

26. Algunos países en desarrollo y la mayor parte de las organizaciones de las Naciones Unidas se refirieron a la importancia creciente de la ciencia y la tecnología para la cooperación para el desarrollo, en particular las tecnologías que entrañan transformación, como las tecnologías de la información y de los materiales nuevos. Expresaron la opinión de que todavía no se habían realizado todas las posibilidades de la tecnología como instrumento del desarrollo sostenible y que la tecnología podría ayudar a superar problemas crónicos como la pobreza, el analfabetismo y la mala salud. Los coordinadores residentes han indicado que se espera un leve aumento de las solicitudes de facilitación del

acceso a la tecnología por conducto del sistema de las Naciones Unidas; aparentemente Asia es la que espera más al respecto, seguida de África. Algunos organismos de las Naciones Unidas, en particular los organismos técnicos más pequeños, han observado que el desplazamiento hacia modalidades como el enfoque programático y la ejecución en el plano nacional está reduciendo sus oportunidades de ayudar a establecer la infraestructura tecnológica que los países necesitan, y para la cual no se recibe apoyo de ningún otro tipo de fuente externa.

Efecto de los programas de ajuste

27. Muchos países receptores están efectuando algún tipo de ajuste estructural, y ello ha influido en el papel de las actividades operacionales. Más del 80% de los coordinadores residentes ha indicado que en sus países se está llevando a cabo un conjunto integrado de reformas de política. Entre los que respondieron, el 51% consideró que las orientaciones generales de las actividades operacionales han estado muy influidas por las políticas de ajuste estructural y otras reformas similares. En cuanto a sus efectos, 62 coordinadores residentes consideraron que las actividades operacionales complementaban los programas de ajuste, mientras que el 58% consideró que mitigaban y aliviaban las consecuencias secundarias de esas políticas y programas. Algunos organismos de las Naciones Unidas han indicado que elaboran programas concretos, a pedido de los gobiernos, para contrarrestar algunos de los efectos del ajuste estructural y de otras reformas similares.

Fortalecimiento de la capacidad

28. Cada vez hay más conciencia de que la eficiencia, eficacia e influencia de las actividades operacionales y de cooperación para el desarrollo principalmente están en función de la capacidad de un país para dirigir el proceso de desarrollo e integrar la asistencia para el desarrollo en el contexto nacional. En muchos países, las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas abarcan una variedad de programas y proyectos encaminados a fortalecer la capacidad en diversos sectores, desde la reforma del sector público hasta la ejecución de proyectos.

29. En algunos países, el sistema de las Naciones Unidas está ayudando a crear un gobierno funcional y una sociedad civil coherente. En otros casos, las Naciones Unidas prestan ayuda a los países para que puedan fortalecer su capacidad en materia de coordinación de la ayuda y de gestión de los ministerios de coordinación u organizaciones análogas.

30. En el contexto de las nuevas exigencias a que deben hacer frente las actividades operacionales, también ha adquirido más importancia la capacidad de establecer vínculos normativos entre los diversos conjuntos de factores políticos, económicos, sociales y ambientales. Actualmente, los esfuerzos del sistema de las Naciones Unidas para el fortalecimiento de la capacidad se canalizan principalmente por conducto de organizaciones individuales, en el ámbito de sus respectivos mandatos, concentradas ante todo en sus contrapartes nacionales, y abarcan tanto el fortalecimiento de la administración pública como la promoción de la sociedad civil. Muchos sectores del sistema de las Naciones Unidas participan ahora en actividades de fortalecimiento de la capacidad a

nivel comunitario y promueven una amplia participación en las actividades de desarrollo.

Situación de los recursos

31. La asistencia oficial para el desarrollo (AOD), que en los últimos 20 años había sido estable, se redujo abruptamente por primera vez, al pasar de 60.800 millones de dólares en 1992 a 55.900 millones de dólares en 1993. Se considera probable que en 1994 esa tendencia haya continuado, lo que tendría consecuencias graves en cuanto a la cooperación para el desarrollo, en general, y al sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, en particular. Si bien la demanda de asistencia del sistema de las Naciones Unidas aumentó espectacularmente, los fondos disponibles para respaldar las actividades de cooperación para el desarrollo declinaron en forma constante, en particular para la cooperación técnica. Según el informe del Secretario General sobre la financiación de las actividades operacionales (A/48/940), las contribuciones a los recursos básicos del PNUD no han crecido en los últimos 20 años. La decisión 90/34 de su ex Consejo de Administración exhortaba a que se aumentaran en el 8% anual las contribuciones a los recursos básicos para el período 1991-1995. Si bien en 1992, el primer año del quinto ciclo, casi se logró ese objetivo, los recursos prometidos para los años siguientes disminuyeron drásticamente y se calcula que en el ciclo 1991-1995 habrá un déficit de 1.400 millones de dólares. A raíz de la merma de recursos, la asignación de créditos a los programas del quinto ciclo tuvo que reducirse un 30%, de 4.163 millones de dólares a 2.972 millones de dólares.

32. No sólo no se cumplieron los objetivos básicos, sino que además los países donantes muestran una tendencia evidente a financiar determinados sectores concretos que coinciden, según se piensa, con sus intereses particulares. En 1994, el PNUD contó con recursos complementarios por valor de 866,5 millones de dólares, en comparación con 920,4 millones de dólares de financiación centralizada. Los recursos extrapresupuestarios del PNUD provienen de las contribuciones de participación en la financiación de los gastos y de las contribuciones a los fondos fiduciarios. En ese contexto, cabe observar que en 1994 la mayor parte del aumento de las contribuciones de participación en la financiación de los gastos provino de los propios países en desarrollo. Éstos contribuyeron con 403 millones de dólares, es decir, el 80% de la suma total de 492 millones de dólares por concepto de contribuciones de participación en la financiación de los gastos. Las contribuciones a los fondos fiduciarios aumentaron a 223 millones de dólares en 1994. Parte del aumento de las contribuciones totales al PNUD ese año fue resultado de la caída del valor del dólar estadounidense en relación con las demás monedas importantes.

33. Teniendo en cuenta el papel fundamental del PNUD en materia de financiación extrapresupuestaria, las consecuencias negativas de la disminución de recursos se sintieron en todo el sistema. Los organismos de ejecución del sistema de las Naciones Unidas han confiado tradicionalmente en el PNUD, como organismo de financiación centralizada, para financiar y dar apoyo a la cooperación técnica (véase también el párrafo 12 de la resolución 44/211 de la Asamblea General). Esa función se encuentra ahora comprometida por las recientes tendencias en materia de recursos y por el hecho de que muchos países han optado por la ejecución nacional. Los organismos especializados han obtenido aproximadamente el 40% de sus recursos operacionales del PNUD y del FNUAP. Los organismos de

ejecución del sistema de las Naciones Unidas indicaron que la merma de recursos del PNUD, junto con el incremento de las actividades nacionales de ejecución, habían tenido consecuencias radicales en sus actividades de cooperación técnica en los últimos años, que, en algunos casos, habían representado una reducción del 50% aproximadamente. Estiman que esta tendencia compromete su capacidad de contribuir al desarrollo nacional. Al mismo tiempo, al disminuir la financiación del PNUD, se registró un aumento de las cuotas y de las contribuciones extrapresupuestarias de otras fuentes a las actividades operacionales de los organismos especializados, de 783 millones de dólares en 1987 a 1.052 millones de dólares en 1993.

34. Como reflejo de la caída de la AOD en 1993, las contribuciones al UNICEF disminuyeron de 918,5 millones de dólares en 1992 a 793,7 millones de dólares en 1993 y aumentaron a 1.006 millones de dólares en 1994, de los cuales 535 millones correspondieron a recursos generales y 471 millones a fondos complementarios. De igual manera, las contribuciones al FNUAP disminuyeron de 233,8 millones de dólares en 1992 a 216,6 millones de dólares en 1993, pero aumentaron a 255,2 millones de dólares en 1994.

35. Las contribuciones al Programa Mundial de Alimentos (PMA) disminuyeron de 1.722,4 millones de dólares en 1992 a 1.421,1 millones de dólares en 1993 y aumentaron a 1.499,8 millones de dólares en 1994. Ahora bien, una tendencia importante de las contribuciones al PMA es que la proporción de asistencia para el desarrollo y para las actividades de emergencia se ha invertido. Mientras en 1990 se aportaron 258 millones de dólares para actividades de socorro, lo que equivalía al 34% de la ayuda alimentaria, en 1993 se aportaron 865 millones de dólares para entregas de emergencia, es decir, el 68%.

36. La inestabilidad de las contribuciones limitó las posibilidades de realizar una planificación objetiva a largo plazo y redujo la eficacia y la influencia de las actividades. Por ejemplo, si bien en los últimos cinco años los ingresos del FNUAP aumentaron por término medio, un 8% por año, y variaron entre el 5,6% y el 20,8%, también experimentaron por una vez, una reducción del 7,8%.

B. Elaboración y ejecución de programas

1. Nota sobre la estrategia del país

Antecedentes

37. El concepto de nota sobre la estrategia del país se introdujo en el párrafo 9 de la resolución 47/199 de la Asamblea General. Los principales elementos del proceso de preparación de la nota sobre la estrategia del país son los siguientes:

a) La nota sobre la estrategia del país sería una exposición normativa de las esferas prioritarias que recibirán apoyo del sistema de las Naciones Unidas y servirá de marco amplio de referencia a las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo;

b) En la nota sobre la estrategia del país se indicará la contribución que el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo podría hacer para

atender a las necesidades señaladas por los países receptores en sus planes, estrategias y prioridades;

c) La nota sobre la estrategia del país figurará en un documento preparado por el gobierno con la asistencia de las organizaciones de las Naciones Unidas y en colaboración con éstas;

d) El sistema de coordinadores residentes, bajo la dirección del coordinador residente, deberá prestar asistencia y contribuir al proceso de preparación de la nota;

e) La nota sobre la estrategia del país será el resultado de un proceso de consultas y de colaboración entre el gobierno y el sistema de las Naciones Unidas y entre éste y el resto de la comunidad internacional de donantes. Normalmente debería abarcar un período de cuatro a cinco años;

f) Las actividades específicas de cada organismo de financiación del sistema de las Naciones Unidas, en el amplio marco de la nota sobre la estrategia del país, se indicarán en un programa concreto preparado por el gobierno receptor con la asistencia de los organismos de financiación;

g) La nota sobre la estrategia del país se transmitirá a los órganos rectores de los organismos de financiación para que sirva de referencia al examen del programa del país en cuestión.

Directrices

38. A efectos de prestar asistencia a los gobiernos y al sistema de coordinadores residentes, el Comité Consultivo en Cuestiones de Programas y de Operaciones (CCPO) elaboró directrices que se publicaron en mayo de 1993. A fin de poner en práctica las nociones y principios básicos, y en apoyo de los esfuerzos de los países que habían comenzado a preparar la nota, se celebró un seminario sobre la estrategia del país en Turín (Italia), del 11 al 14 de octubre de 1993, en el que participaron funcionarios nacionales, coordinadores residentes y otros funcionarios del sistema de las Naciones Unidas de 11 países. El seminario permitió aprovechar la experiencia de los países y contribuyó a dilucidar algunas cuestiones prácticas. Como consecuencia de ese seminario, se elaboraron orientaciones para la preparación, elaboración y utilización de la nota sobre la estrategia del país, en consulta con el sistema de las Naciones Unidas, que se publicaron en marzo de 1994 en español, francés e inglés. En las orientaciones se aclaró el propósito y las características principales de la nota y se sugirió una posible estructura o esbozo del documento pertinente y diversas formas apropiadas de organizar el proceso. Posteriormente, y a solicitud de los países y los coordinadores residentes, se organizaron varios cursos prácticos nacionales.

39. Sobre la base de la utilización efectiva de las orientaciones del sistema de las Naciones Unidas en determinadas operaciones en los países y de las respuestas de los coordinadores residentes al cuestionario presentado en relación con el presente análisis, parece ser que las orientaciones actuales prestan ayuda adecuada a los equipos del sistema de las Naciones Unidas en los países y a los gobiernos correspondientes en la preparación de la nota. En la mayoría de los casos, la combinación de directrices operacionales pormenorizadas

y cursos prácticos mundiales y nacionales en apoyo de su formulación y aplicación constituye un paso importante para iniciar el proceso.

Estado de preparación de las notas sobre la estrategia de los países

40. El estado de preparación de las notas sobre la estrategia de los países hasta mayo de 1995 se ilustra en los cuadros 5A y 5B. En 84 de los 131 países sobre los que se dispone de información (el 64,1%), los gobiernos indicaron oficialmente que estaban interesados en elaborar la nota. En seis países (es decir, el 4,6%), los gobiernos declararon explícitamente que no deseaban cumplir el proceso de preparación de la nota en estos momentos. En otros 41 países (31,3%), los gobiernos todavía no han adoptado una decisión oficial al respecto.

Cuadro 5A

Resumen del estado de preparación de las notas sobre
la estrategia de los países

Categoría	Número de países
Países cuyos gobiernos han expresado la intención de preparar la nota o la están preparando	
a) La nota se preparó y fue aprobada por el gobierno	5
b) El gobierno está examinando el borrador final de nota para su aprobación	7
c) Se prepararon borradores preliminares	7
d) Otros países que esperan terminar la nota para fines de 1995	<u>22</u>
Países que esperan terminar la nota antes de fines de 1995 (subtotal de a) a d))	41
Países en los que el proceso de preparación de la nota se encuentra en su etapa inicial	<u>43</u>
Número total de países que elaboran la nota	84
Países cuyos gobiernos no tienen la intención de preparar la nota	6
Países cuyos gobiernos todavía no adoptaron una decisión definitiva al respecto	<u>41</u>
Número total de países	131

Cuadro 5B

Estado de preparación de las notas por país

Categoría	Número de países
Países que ya han preparado la nota o esperan finalizarla para diciembre de 1995	
a) La nota se preparó y fue aprobada por el Gobierno:	5
1. Ghana, 2. Indonesia, 3. Mauricio, 4. Tailandia, 5. Turquía	
b) El Gobierno está examinando el borrador final de nota para su aprobación:	7
1. Kenya, 2. Filipinas, 3. Mozambique, 4. República Árabe Siria, 5. Ucrania, 6. Viet Nam, 7. Zambia	
c) Se prepararon borradores preliminares:	7
1. Chad, 2. Djibouti, 3. Honduras, 4. Namibia, 5. Nicaragua, 6. Níger, 7. Pakistán	
d) Otros países que esperan terminar la nota para diciembre de 1995:	22
Países que han formulado el esbozo de nota y están preparando el primer borrador:	
1. Benin, 2. Botswana, 3. Comoras, 4. Costa Rica, 5. Ecuador, 6. Sudán	
Países que han establecido grupos de carácter temático, en los que la participación se ha limitado a Miembros de las Naciones Unidas:	
1. Camboya, 2. El Salvador, 3. Uzbekistán	
Países que cuentan con un programa de trabajo aprobado y un comité mixto de redacción y/o grupos de trabajo de carácter temático:	
1. Barbados, 2. Bolivia, 3. Burkina Faso, 4. Côte d'Ivoire, 5. Gambia, 6. Jordania, 7. Líbano, 8. Malawi, 9. Maldivas, 10. Mauritania, 11. República de Moldova, 12. República Unida de Tanzania, 13. Zimbabwe	
Subtotal (a) a d))	41

Cuadro 5B (continuación)

Categoría	Número de países
Países en los que el proceso de preparación de la nota se encuentra en su etapa inicial:	43
1. Angola, 2. Armenia, 3. Azerbaiyán, 4. Belarús, 5. Brasil, 6. Burundi, 7. Cabo Verde, 8. Camerún, 9. Chile, 10. Colombia, 11. Egipto, 12. Fiji, 13. Gabón, 14. Guatemala, 15. Guinea-Bissau, 16. Guinea Ecuatorial, 17. Guyana, 18. Jamaica, 19. Lesotho, 20. Madagascar, 21. Malí, 22. Marruecos, 23. México, 24. Mongolia, 25. Nigeria, 26. Panamá, 27. Papua Nueva Guinea, 28. Paraguay, 29. República Centroafricana, 30. República Democrática Popular Lao, 31. República Dominicana, 32. Samoa, 33. Santo Tomé y Príncipe, 34. Senegal, 35. Sierra Leona, 36. Sri Lanka, 37. Togo, 38. Trinidad y Tabago, 39. Túnez, 40. Uganda, 41. Venezuela, 42. Yemen, 43. Zaire	—
Número total de países que elaboran la nota	84
Países cuyos Gobiernos no tienen la intención de preparar la nota:	6
1. Arabia Saudita, 2. Bhután, 3. Cuba, 4. Jamahiriya Árabe Libia, 5. República Democrática de Corea, 6. Uruguay	
Países cuyos Gobiernos no adoptaron una decisión definitiva al respecto:	41
1. Afganistán, 2. Albania, 3. Argelia, 4. Argentina, 5. Bahrein, 6. Bangladesh, 7. Bulgaria, 8. China, 9. Chipre, 10. Congo, 11. Emiratos Árabes Unidos, 12. Eritrea, 13. Estonia, 14. Etiopía, 15. Federación de Rusia, 16. Georgia, 17. Guinea, 18. Haití, 19. India, 20. Irán (República Islámica del), 21. Iraq, 22. Kazakstán, 23. Kirguistán, 24. Kuwait, 25. Letonia, 26. Liberia, 27. Lituania, 28. Malasia, 29. Myanmar, 30. Nepal, 31. Perú, 32. Polonia, 33. Qatar, 34. República de Corea, 35. Rumania, 36. Rwanda, 37. Somalia, 38. Sudáfrica, 39. Swazilandia, 40. Tayikistán, 41. Turkmenistán	—
Número total de países que proporcionaron información	131

/...

El proceso

41. La mayoría de los gobiernos de los 84 países que están preparando la nota adoptaron la decisión de iniciar el proceso en 1993, si bien un tercio, por lo menos, la adoptó en 1994 y algunos en 1995. La experiencia revela que se necesita un período de preparación para garantizar una participación amplia y eficaz de todos los interesados en el proceso. Tras ese período inicial, la preparación ahora se está acelerando. Además de los cinco países que terminaron de preparar la nota y la aprobaron, y otro grupo de siete países que han presentado un borrador final al gobierno para su aprobación, hay por lo menos otros 29 países cuyos equipos mixtos (del gobierno y del sistema de las Naciones Unidas) actualmente están trabajando en forma intensa, ya sea para finalizar las diversas secciones o preparar el primer borrador general de nota. En esos países se celebran seminarios sectoriales y se preparan y examinan documentos de referencia. Por consiguiente, cabe esperar que en ellos el borrador final quede terminado antes de fines de 1995.

42. En los casos en que se realizó un intercambio eficaz de información, inclusive entre la sede y las instituciones nacionales, sobre el propósito, valor y carácter del proceso de preparación de la nota, ese intercambio se consideró crucial para poner en práctica la nueva iniciativa.

Apoyo al proceso

43. Los representantes de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en los países recibieron información sobre la nota de diversas fuentes: además de las instrucciones enviadas por las respectivas sedes, se celebraron seminarios en los que participaron todas las organizaciones de las Naciones Unidas representadas en el país. Se explicó pormenorizadamente el propósito y los méritos del proceso a funcionarios nacionales superiores en cursos prácticos, seminarios, conferencias y reuniones con altos funcionarios a cargo de la asistencia externa. En varios países de África y Asia se organizaron cursos prácticos nacionales que contaron con el apoyo del Centro Internacional de Perfeccionamiento de la Oficina Internacional del Trabajo, de Turín, y el apoyo sustantivo de las Naciones Unidas. Se han programado otros cursos prácticos en varios países. En el plano local, hubo otras iniciativas a cargo de los representantes del sistema de las Naciones Unidas en los países y de los gobiernos.

44. La modalidad adoptada con más frecuencia para la preparación de la nota es el establecimiento de grupos de trabajo de carácter temático en los que normalmente participan funcionarios de los gobiernos y representantes de las Naciones Unidas. En algunos casos, los grupos de trabajo son presididos por un funcionario del gobierno y en otros conjuntamente por un funcionario del gobierno y un funcionario del sistema de las Naciones Unidas. En otros casos, los grupos de trabajo temáticos son dirigidos por representantes de diversos organismos de las Naciones Unidas en el contexto del sistema de coordinadores residentes, de conformidad con el mandato y la competencia de sus respectivas organizaciones. En algunos casos, los grupos de trabajo están a cargo de un comité directivo o un grupo de trabajo mixto en el que participan funcionarios del gobierno encargados de coordinar la asistencia externa. Esos grupos de trabajo reúnen la documentación básica, llevan a cabo análisis de la situación, preparan documentos de trabajo, formulan esbozos y borradores de documentos y

contribuyen a la preparación de la nota. Los coordinadores residentes de las Naciones Unidas establecieron grupos de trabajo por temas y prepararon documentación preliminar de referencia en varios países. A efectos de garantizar la función rectora del gobierno en la totalidad del proceso, en algunos casos fue necesario prorrogar la etapa de preparación.

45. Siempre que fue posible se utilizaron los mecanismos existentes. En algunos casos, las tareas se encomendaron a consultores nacionales que trabajaron conjuntamente con los gobiernos y las diversas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

46. La experiencia indica que la redacción de la nota puede ser compleja o exigir mucho tiempo, ya que supone la participación de numerosos funcionarios y organizaciones. Se ha intentado simplificar esa tarea contratando consultores locales o internacionales que hayan participado en la preparación de versiones preliminares de notas. Si bien esa medida algunas veces aceleró el proceso, en algunos casos ello fue a expensas de la plena participación de los funcionarios del gobierno y del sistema de las Naciones Unidas. Hay casos de países que trabajan a ritmo más lento, pero que logran una mayor participación de todos los interesados.

47. Los seis gobiernos que decidieron no iniciar el proceso de preparación de la nota expresaron diferentes razones. O bien se trata de que no se considera aplicable a sus países la preparación de la nota, o bien ya existe una estrategia nacional de desarrollo análoga. Por otra parte, algunos de esos países no creen que la nota pueda generar considerables beneficios además de los ya se obtienen con los instrumentos de planificación existentes.

48. Uno de los gobiernos indicó que una razón para no iniciar el proceso era la escasez de recursos humanos disponibles. Aunque la utilización de consultores externos o un mayor apoyo de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas pueden mitigar esas limitaciones, se estimó que esas medidas podían constituir una renuncia a la indispensable dirección del proceso por parte del gobierno.

49. En algunos casos, la razón para no iniciar la preparación de la nota fue que ya se estaban llevando a cabo otros procedimientos con apoyo del sistema de las Naciones Unidas; por ejemplo, evaluaciones y programas nacionales de cooperación técnica (NaTCAP). En algunos países, la nota se aceptó en principio, si bien se aplazó su inicio efectivo hasta que se pudieran finalizar los otros procedimientos. En esos casos, se planteaba un conflicto con los siguientes procedimientos: NaTCAP (promovidos con el apoyo del PNUD), la estrategia de asistencia a países prestatarios (del Banco Mundial) y planes nacionales de política de desarrollo. Si bien la necesidad de armonizar la preparación de la nota con los demás procedimientos entraña demoras, parece estar justificado. Los equipos de trabajo de los gobiernos y las Naciones Unidas recomendaron que se introdujese una metodología coordinada que sirviera de puente con esos procedimientos análogos, en particular el proceso de NaTCAP y el de la nota sobre la estrategia del país.

50. La opinión expresada por algunos coordinadores residentes en los países que todavía no dieron una respuesta oficial al respecto es que el gobierno se muestra indiferente a propósito del concepto de la nota. Ocurre lo mismo en

varios países que la aceptaron oficialmente, si bien todavía no le han prestado el apoyo necesario. Hay que señalar que esa indiferencia parece limitarse a los países cuyo ingreso per cápita es relativamente elevado y en los que el sistema de las Naciones Unidas no desempeña un papel importante, en materia financiera prestando servicios de apoyo al desarrollo. Un número considerable de otros países, en particular los países menos adelantados de África, manifestaron mayor interés por la contribución que puede aportar ese instrumento, especialmente en momentos en que se reduce la AOD.

Dirección nacional del proceso de preparación de la nota sobre la estrategia del país

51. Una dirección nacional eficaz del proceso es esencial para su éxito y para garantizar el carácter autorizado del documento resultante. La experiencia adquirida hasta el momento demuestra que en la gran mayoría de los casos las autoridades desempeñaron una función importante en el proceso de preparación. Según los datos relativos a la participación nacional, en el 78% de los países de África, el 64% de los países de Asia y el 40% de los países de América Latina participan en la preparación de la nota funcionarios de diversos niveles, de nivel político (ministerial) a nivel técnico (ya sea autoridades de coordinación o ministerios sectoriales). También participan en el proceso a nivel nacional determinados sectores no gubernamentales, como el sector privado, organizaciones privadas de carácter voluntario, grupos académicos y organizaciones creadas con fines especiales.

Participación de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y apoyo al proceso de preparación de la nota sobre la estrategia del país

52. La participación de la totalidad del sistema de las Naciones Unidas en todas las fases del proceso de preparación se considera esencial para garantizar su pleno apoyo a la nota como marco de referencia de sus principales actividades. Se expresó cierta inquietud por no se haber obtenido asesoramiento e información de los diversos colaboradores del sistema de las Naciones Unidas desde el comienzo mismo del proceso, sino más adelante, tras la preparación de un primer borrador.

53. Las 51 respuestas recibidas del sistema de coordinadores residentes confirmaron que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas prestaban apoyo adecuado al proceso de preparación de las notas, en tanto que 12 países que iniciaron el proceso indicaron que la participación de las organizaciones de las Naciones Unidas era limitada.

Dimensión regional

54. Las comisiones regionales y varios organismos técnicos menores subrayaron la necesidad de evaluar la experiencia adquirida en la preparación de las notas, a efectos de determinar las dimensiones que no han recibido suficiente atención hasta el momento. En su opinión, es importante que la nota sirva de instrumento para que las autoridades nacionales tengan acceso al potencial de algunos de los organismos más especializados y para que utilicen también una perspectiva regional, en vez de limitarse a un enfoque exclusivamente nacional. Habida cuenta de que la nota sobre la estrategia del país es un instrumento elaborado a

nivel de los países, es posible que algunas cuestiones relativas a la cooperación regional no hayan recibido una atención adecuada.

Notas sobre la estrategia de los países y programas del sistema de las Naciones Unidas

55. El proceso de preparación de la nota puede afectar algunos aspectos de los programas y actividades del sistema de las Naciones Unidas en el país, proporcionando un marco estratégico de referencia. Así por ejemplo, el 44% de los coordinadores residentes confirman que el proceso servía de marco de referencia a la formulación de nuevos programas. En 22% de las respuestas indican que la nota servía de marco de referencia en ocasión de los exámenes de mitad de período. Únicamente el 11% de las respuestas indican que se están introduciendo enmiendas a los programas actuales de los países y a otras actividades, de resultados del proceso de preparación de la nota. Treinta y uno de los 41 países que prepararon la nota o que esperan terminarla a fines de 1995 armonizaron plenamente los ciclos de programación o esperan poder hacerlo en el futuro inmediato.

Valor de la nota sobre la estrategia del país

56. Habida cuenta de que en muchos países, el proceso de preparación de la nota sobre la estrategia del país se encuentra en su etapa inicial, no es posible evaluar plenamente su valor. No obstante, la experiencia adquirida hasta el momento sugiere que el éxito de la nota depende en gran medida del interés demostrado por las autoridades nacionales. Por otra parte, la nota parece ser más importante para los fondos y programas de las Naciones Unidas que para los organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas.

57. Algunos países donantes han expresado su preocupación por la lentitud del proceso de introducción de la nota sobre la estrategia del país. En consecuencia, sugirieron que se procure prestar ayuda a los países que han decidido comenzar el proceso a fin de facilitar la preparación y acelerar su terminación.

58. En las respuestas de los coordinadores residentes y de otros participantes del sistema de las Naciones Unidas figuran las siguientes sugerencias:

a) El 49% sugiere que la nota se modifique de modo que haga referencia al nivel de recursos financieros proporcionados a un país por el sistema de las Naciones Unidas, de conformidad con las normas de los respectivos órganos rectores. Esa opinión es respaldada, en particular, por las respuestas de África (64,4%) y de Europa oriental (62,5%), en tanto que únicamente figura en el 50% de las respuestas de América Latina y el 23,5% de las respuestas de Asia;

b) El 40% de las respuestas (51% de las respuestas de África, 50% de las de Europa oriental, 40% de las de América Latina y únicamente 21% de las respuestas de Asia) sugieren que haya una vinculación más estrecha del proceso de preparación de la nota con las actividades del Banco Mundial y el FMI;

c) El 36,7% de los coordinadores residentes que respondieron apoyan la idea de modificar la nota para que describa mejor los vínculos con los programas y proyectos existentes de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

Ello refleja especialmente las opiniones de los países de África (46,7%) y de Europa oriental (50%), en tanto que únicamente el 30% de los países de América Latina y el 23,5% de los países de Asia expresaron esa opinión;

d) La idea de relacionar la nota sobre la estrategia del país con la totalidad de la asistencia externa, no solamente con los componentes relativos a las Naciones Unidas, es respaldada por el 22% de los Coordinadores Residentes.

59. Otros coordinadores residentes sugirieron mejorar la calidad de la nota como documento y como proceso. Algunos expresaron su preocupación por el hecho de que la nota es un documento del gobierno, lo que significa que el ritmo de preparación está supeditado al grado de compromiso contraído y a los recursos disponibles. Por otra parte, según varias organizaciones de las Naciones Unidas, el proceso de preparación de la nota sobre la estrategia del país no refleja lo suficiente las prioridades nacionales porque está excesivamente impulsado por los coordinadores residentes y, en algunos casos, por las prioridades del PNUD.

60. Algunas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas han expresado la opinión de que el alcance de la nota debería ampliarse y abarcar otros sectores, por ejemplo, las actividades de socorro, rehabilitación y reconstrucción y la labor de las instituciones de Bretton Woods. A su juicio, es necesario reforzar considerablemente la participación sustantiva de muchas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en el proceso preparatorio.

61. Se ha solicitado la opinión del sistema de coordinadores residentes en todos los países receptores con respecto al valor del proceso de preparación de las notas hasta estos momentos. Las respuestas pueden resumirse como sigue:

a) El 73% indican que el proceso de preparación de la nota establece un marco estratégico eficaz para las actividades de apoyo del sistema de las Naciones Unidas a nivel de los países, en consonancia con las prioridades nacionales;

b) El 63% apoyan la opinión de que el proceso de preparación de la nota refuerza las consultas sustantivas sobre cuestiones prioritarias entre el gobierno y el sistema de las Naciones Unidas y entre organizaciones de las Naciones Unidas;

c) El 57% indican que el proceso de preparación de la nota puede fortalecer la capacidad del gobierno para coordinar el apoyo del sistema de las Naciones Unidas;

d) El 56% confirman que la nota acrecienta la complementariedad de los programas por países del sistema de las Naciones Unidas.

62. En general se reconoce, tanto a nivel de los Estados Miembros como dentro el sistema de las Naciones Unidas, que el concepto de nota sobre la estrategia del país constituye un nuevo elemento prometedor para mejorar y aumentar la coordinación de las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas en apoyo de los planes, estrategias y prioridades nacionales. Los países donantes expresaron su esperanza de que la nota se convirtiera en un instrumento valioso para acrecentar la pertinencia, coordinación e influencia de las

actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas. Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas acogen con beneplácito la formulación de la nota sobre la estrategia del país en su carácter de instrumento estratégico para armonizar las prioridades nacionales con aquellas esferas en que el sistema de las Naciones Unidas posee ventajas comparativas.

2. Armonización de los ciclos de programación

63. En el párrafo 10 de su resolución 47/199, la Asamblea General reafirmó que los fondos y programas de las Naciones Unidas debían armonizar sus ciclos y adaptarlos a los ciclos presupuestarios, los planes y las estrategias nacionales. El Subgrupo de Armonización del Grupo Consultivo Mixto de Políticas dirige la aplicación de esa disposición por conducto de grupos de trabajo regionales que están a cargo de un organismo designado (el PNUD para África, el UNICEF para Asia y el FNUAP en América Latina y el Oriente Medio).

64. Como parte del proceso de aplicar la resolución 47/199, los jefes ejecutivos de las tres organizaciones miembros del Grupo Consultivo Mixto de Políticas (el PNUD, el UNICEF y el FNUAP) enviaron una comunicación conjunta a todos los coordinadores residentes, directores y representantes en los países, sobre las medidas que se habían de adoptar para la armonización de los ciclos de programación. Para armonizar los ciclos de programación en África, se publicó otro memorando, suscrito por el FNUAP, el UNICEF y el PNUD, en el que esos organismos solicitan a sus representantes en África que se pongan de acuerdo sobre un calendario para la armonización de los ciclos de programación.

65. Según el informe presentado al Consejo Económico y Social en su período de sesiones sustantivo de 1994, "... en la actualidad existe un plan para armonizar los ciclos programáticos de todos los países salvo en los casos en que las condiciones locales no se prestan a ese proceso. Se pondrá en práctica al iniciarse los nuevos ciclos de programas" (E/1994/64, párr. 21). Más adelante figura la información más reciente sobre el avance de la armonización de los ciclos de programación.

66. La vigilancia del proceso está a cargo de grupos de trabajo, integrados por representantes de las secciones geográficas u oficinas de los países de las tres organizaciones, que propusieron medidas para coordinar y acelerar la armonización. En cada región surgieron cuatro categorías de países: i) países que ya armonizaron su ciclos de programación; ii) países que decidieron armonizar el próximo ciclo; iii) países en que la armonización es posible; iv) casos especiales de países que se encuentran en situaciones de emergencia y donde es imposible lograr la armonización en el futuro inmediato. Según la información de que se dispone, el 80% de los países ya han armonizado sus ciclos de programación o esperan poder hacerlo al preparar el próximo programa. Las cifras correspondientes a cada región y categoría son las siguientes:

<u>Región</u>	<u>Categorías</u>			
	<u>i)</u>	<u>ii)</u>	<u>iii)</u>	<u>iv)</u>
África	11	22	10	2
América	4	17	1	1
Asia	11	6	2	4
Oriente Medio y África del norte (o Dirección Regional para los Estados Árabes)	<u>2</u>	<u>7</u>	<u>2</u>	<u>1</u>
Total	<u>28</u> (27%)	<u>52</u> (50%)	<u>15</u> (15%)	<u>8</u> (8%)

3. Enfoque programático

Antecedentes

67. En los informes presentados al Consejo Económico y Social en sus períodos de sesiones sustantivos de 1993 y 1994 acerca de la aplicación de la resolución 47/199 de la Asamblea General, se facilitaron datos detallados sobre la aplicación del enfoque programático por parte del sistema de las Naciones Unidas, de conformidad con lo dispuesto en la resolución.

68. En 1993, se transmitieron al Consejo los resultados del acuerdo logrado por el CCCPO sobre una interpretación común del enfoque programático (véase E/1993/73, párrs. 37 a 41 y anexo III). En el anexo III figuraba un conjunto convenido de definiciones del enfoque programático. El año siguiente, se informó de progresos en la aplicación de la interpretación común en los países, y en particular progresos en la consecución de un entendimiento común de la manera óptima de llevar a cabo supervisiones y evaluaciones con arreglo a dicho enfoque (véase E/1994/64, párrs. 22 a 45). A este respecto, en el informe se afirmaba que "en todos los medios existe un sólido empeño en emplear el enfoque programático; existe un acuerdo sobre los principios básicos para aplicarlo en los países; comienza a emerger una lógica del enfoque programático que coexiste con la adopción de la modalidad de los proyectos, especialmente en las organizaciones que han adoptado este enfoque recientemente; se observa un empleo más sistemático y extendido del enfoque programático que entraña la utilización de diversas técnicas; cuando se aplica con eficacia, el enfoque ha constituido un instrumento útil para mejorar la colaboración sustantiva entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas" (E/1994/64, párr. 23). También se señaló que había que adoptar más medidas para lograr nuevos progresos en los países.

69. El enfoque programático consiste esencialmente en emplear los fondos externos de la manera que sea más conveniente para ayudar a cumplir los objetivos de los programas nacionales. El apoyo que presta el sistema de las Naciones Unidas debe unirse al apoyo nacional y a otros apoyos externos y no organizarse en proyectos independientes, sino dirigirse al logro de los objetivos nacionales. En el citado informe se estudiaron ese concepto y otros conceptos afines, que cuentan con un amplio respaldo en el sistema de las

Naciones Unidas. Se trata de una modalidad que facilita el apoyo del sistema a las actividades iniciales de planificación.

Situación

70. El examen actual ofrece mayor esclarecimiento sobre la utilización de este enfoque. Las respuestas que dieron los representantes residentes al cuestionario que se les envió revelan que casi el 55% de ellos estima que hay dificultades por lo que atañe a la interpretación común de este concepto por las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y los gobiernos a nivel de países. Por tanto, es comprensible que casi el 80% de los interrogados recomendara que se promoviera la formación de funcionarios de la administración pública para ayudarlos a difundir el concepto y los métodos del enfoque programático y difundirlos, y que el 70% pidiera que se impartiera una formación análoga al personal del sistema de las Naciones Unidas. El 54% de los interrogados señaló que deberían elaborarse unas directrices más claras y mejor coordinadas. En la mayoría de las respuestas se afirmó que el empleo del enfoque programático aumentaba con rapidez, y en otro número considerable de respuestas, que aumentaba con moderación. En un número muy inferior se afirmaba que las organizaciones no estaban empleando dicho enfoque a nivel de países.

71. Dada la variedad de ámbitos operacionales, el enfoque programático se aplica de maneras diferentes. En el 41% de las respuestas del sistema de coordinadores residentes se declaraba que el enfoque programático se usaba en relación con políticas o estrategias de desarrollo generales definidas en términos amplios, que comprendían proyectos con poca vinculación entre sí y no están plenamente integrados en programas. En el 57% se observaba que el enfoque programático entrañaba la participación en programas nacionales, con objetivos nacionales, metas sujetas a plazos y grupos de proyectos y actividades para alcanzarlas. El 39% de los interrogados señaló que el enfoque se aplicaba mediante proyectos rectores o conglomerados de proyectos, en cuyo marco común se reagrupaban proyectos diversos.

72. Al evaluar los resultados conseguidos mediante el enfoque programático, el 64% de los encuestados dijo que, como consecuencia del enfoque, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas se dedicaban en medida cada vez mayor a proporcionar asesoramiento en cuestiones estratégicas, coordinar actividades de ayuda y prestar apoyo de política en las etapas iniciales de planificación, y que se estaba perfeccionando la orientación de las actividades que realizaban las Naciones Unidas en los países para cumplir con mayor eficacia los objetivos de desarrollo. El 57% de los encuestados opinó que, a consecuencia del empleo del enfoque programático, las amalgamas de proyectos aislados estaban dando paso a nuevos planteamientos integradores. Otro 38% afirmó que una ventaja del citado enfoque radicaba en que la programación de las actividades actuales y futuras se evaluaba en función de sus efectos en el desarrollo, en lugar de por las aportaciones hechas a esas actividades (control de los fondos desembolsados). El 22% concluyó que las afectaciones de recursos respondían con más facilidad al cambio de las condiciones gracias a que el enfoque programático permitía una mayor flexibilidad de la gestión financiera.

73. Cuando se preguntó si la supervisión y evaluación planteaban problemas especiales para la aplicación del enfoque programático, el 60% de los encuestados dio una respuesta negativa, mientras que el 22% afirmó que en

ocasiones sí había problemas. En cuanto a las disposiciones en materia de supervisión y evaluación, el 44% señaló que el gobierno utilizaba los procedimientos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, mientras que menos del 20% comunicó que habían empezado a adoptarse medidas nacionales para establecer un régimen de supervisión y evaluación en este ámbito.

74. En 84 respuestas (34 de África, 24 de Asia, 18 de América Latina y el resto de otras regiones) se declaró que habría que aumentar la capacidad sobre el terreno de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas para implantar el enfoque de manera eficaz.

Evaluación

75. En el sistema de las Naciones Unidas existe la opinión generalizada de que éste ha logrado progresos considerables en la aplicación del enfoque programático. El sistema ha dispuesto, como marco de referencia, de las directrices formuladas por el CCCPO, a las que ya se ha hecho referencia. Dada la diversidad de los mandatos y la variedad de las actividades que se llevan a cabo a nivel de países, las interpretaciones prácticas del enfoque y de las directrices pueden diferir. Algunas organizaciones de las Naciones Unidas coinciden con los informes remitidos por algunos países en el sentido de que se necesitan unas directrices más prácticas sobre cómo implantar y aplicar el enfoque programático. Además, algunos observaron que era preciso dar una explicación más clara y coherente de qué es lo que constituye un "programa nacional" según este enfoque.

76. En otras palabras, el sistema de las Naciones Unidas ha elaborado "programas" en lugar de "proyectos", pero aquéllos no se han transformado totalmente, según lo previsto en el enfoque programático, en elementos o aportaciones concretos incorporados en programas nacionales coherentes, controlados y administrados por los gobiernos. No obstante, en la resolución 47/199 de la Asamblea General se estipula que, en caso de que los gobiernos no tengan programas de esta índole, el sistema de las Naciones Unidas debe ayudarlos a formularlos. En consecuencia, en algunos casos, el sistema de las Naciones Unidas ha prestado apoyo para la formulación de esos programas.

77. En muchos países, el PNUD ha logrado avances considerables en cuanto a redistribuir el grueso de sus recursos desviándolos de un gran número de proyectos de poca envergadura hacia un número mucho más reducido de programas, en el marco de los programas por países. Esto ha obedecido también en parte a la decisión de la Junta Ejecutiva del PNUD de concentrar sus recursos en cuatro esferas del desarrollo humano sostenible: i) la erradicación de la pobreza; ii) el medio ambiente; iii) la situación de la mujer; y iv) la creación de empleo.

78. El UNICEF tiene por norma que toda su asistencia se preste con arreglo al enfoque programático. Prácticamente todos sus programas han sido evaluados, lo que ha reafirmado su convicción de que el enfoque programático es el método más eficaz y sostenible de prestar asistencia para el desarrollo. El UNICEF y el gobierno interesado seleccionan y precisan de forma conjunta, durante el ciclo de preparación de programas, todas las aportaciones que hará el Fondo, lo que constituye la ventaja principal del enfoque programático.

79. El PMA ha presentado propuestas concretas para pasar del actual enfoque por proyectos a un enfoque programático y el Comité de Políticas y Programas de Ayuda Alimentaria, en su período de sesiones de diciembre de 1994, respaldó, en principio, la implantación gradual del enfoque programático empezando por un número reducido de programas que se presentarían a este órgano en noviembre de 1995. El FNUAP dio instrucciones a sus equipos de apoyo a los países para que difundieran el enfoque programático; todas las oficinas exteriores recibirán en breve explicaciones adicionales de los procedimientos prácticos. Si bien suscriben las ideas y principios del enfoque programático, los organismos especializados opinan en general que la aplicación efectiva de éste se supedita en gran medida al hecho de que, en algunos casos, como el de la UNESCO, el grueso de los recursos destinados a actividades operacionales (más del 90%), procede de fuentes extrapresupuestarias y, por tanto, depende sobremanera de la política de la entidad financiadora.

80. Por lo que atañe a la evaluación de los programas formulados con arreglo al citado enfoque, muchas organizaciones y organismos precisan que es demasiado pronto para llevarla a cabo, dado que los programas se hallan en muchos casos en la etapa de formulación o en una etapa inicial de la ejecución. En sus directrices sobre el enfoque programático, el PNUD ha incorporado principios para la supervisión y la evaluación, que han sido aplicados por el Grupo Mixto de Trabajo sobre Evaluación y adoptados posteriormente por el CCCPO. Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas han procurado también utilizar en mayor medida los recursos, los conocimientos técnicos y las capacidades locales en la realización de las actividades operacionales, sobre todo mediante métodos como el enfoque programático y la ejecución nacional. La FAO estima que hay que poner más empeño en utilizar de forma sistemática la experiencia adquirida por los organismos en la evaluación de programas, la cual debería incorporarse en las etapas de diseño y aprobación.

81. Algunos organismos especializados menores como la Organización Marítima Internacional (OMI) y la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), y organizaciones como el CCI han señalado que el enfoque programático se centra de manera preferente en cuestiones temáticas generales, mientras que a ellos les interesa más la búsqueda de soluciones técnicas y de política para problemas subsectoriales muy definidos y que la asistencia debería seguir siendo flexible a fin de satisfacer las necesidades en esferas determinadas. El Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) ha introducido nuevas modalidades de programación que adoptan rasgos del enfoque programático y objetivos del desarrollo humano sostenible en 12 "proyectos modelo" que se ejecutaron por primera vez en 1994. El programa para 1995-1996 comprende otros 11 proyectos modelo que ilustran la variedad de las ventajas socioeconómicas que reporta al desarrollo nacional la tecnología de base nuclear.

82. La mayoría de los gobiernos han acogido con satisfacción el paso del enfoque por proyectos al enfoque programático como medio de lograr una mayor concentración de los recursos en unos pocos programas prioritarios. Algunos gobiernos han declarado que, aun cuando suscriben íntegramente el enfoque programático y la ejecución nacional, esos métodos no deberían aplicarse con rigidez y que en la adopción de decisiones deberían tenerse en cuenta las circunstancias de cada caso, con el objetivo general de obtener unos resultados óptimos. Además, algunos gobiernos y algunos organismos de las Naciones Unidas, sobre todo los organismos técnicos pequeños, se han mostrado preocupados también

por la posibilidad de que el enfoque programático, concebido para lograr una mayor concentración y para unificar elementos heterogéneos, haga que se descuiden los sectores especializados, que, por su propia naturaleza, responden mejor a un "enfoque por proyectos" más limitado y con orientación más definida. Si se cuenta con recursos suficientes, cabe la posibilidad de integrar estas actividades especializadas en un enfoque programático más general.

83. Los gobiernos donantes han señalado que el enfoque programático es un instrumento esencial para orientar las actividades de desarrollo del sistema de las Naciones Unidas hacia esferas de importancia decisiva y que facilita una división más clara de las funciones y la integración de las actividades de desarrollo en los programas nacionales de desarrollo. Por tanto, es preciso lograr una implantación total del enfoque programático que entrañe una verdadera reforma de los procedimientos de programación y de realización de las actividades operacionales; esto requiere algo más que una mera agrupación de distintos proyectos. Los gobiernos donantes han hecho hincapié en que el enfoque programático está muy ligado a la elaboración de la nota sobre la estrategia del país.

84. Los gobiernos donantes han apoyado la difusión del empleo del enfoque programático, como medio de lograr que las aportaciones de los órganos de las Naciones Unidas se integren mejor en los programas nacionales. En condiciones ideales, debería contarse con la participación de otros donantes, tanto bilaterales como multilaterales. Según esos gobiernos, el empleo del enfoque programático puede ayudar a definir la orientación de muchos programas del sistema de las Naciones Unidas y puede servir para subsanar la falta de coordinación y la superposición de proyectos y programas. Subrayan que debería ponerse especial empeño en ofrecer unas directrices útiles e impartir una buena formación que garantizaran que el enfoque programático se interpretara y aplicara de forma completa y unánime.

85. Las misiones de examen a los países corroboraron que el enfoque programático ha empezado a afianzarse, aun cuando todavía no se haya aplicado totalmente en muchos de los países visitados debido, por lo general, a que su implantación lleva cierto tiempo, y a que ya se han aprobado los programas de muchos organismos. El gobierno de un país, ha adoptado sistemáticamente el enfoque programático y emplea la metodología conceptual del sistema de las Naciones Unidas para administrar la cooperación internacional para el desarrollo que recibe. Se han formulado programas nacionales integrados con grupos de destinatarios y prioridades claramente definidos. En otro caso, el enfoque programático sirvió para unificar una multiplicidad de proyectos agrícolas en un marco armonizado; en otro, proporcionó el marco general que permitió racionalizar de forma coherente la intervención del gobierno y el apoyo de los donantes para fortalecer la gestión económica.

86. Las misiones en los países comprobaron que la introducción del enfoque aún no había producido una mayor cooperación en el seno del sistema de las Naciones Unidas. Se comprobó que aún se necesitaban mayores recursos técnicos, que eran indispensables para que el enfoque programático se utilizara más a nivel local. En algunos países, las misiones y los coordinadores residentes señalaron que el sistema de las Naciones Unidas aún no había llegado a una interpretación común total. Algunos funcionarios de organismos del sistema de las Naciones Unidas

destacados sobre el terreno criticaban el que sus sedes no les proporcionaran directrices prácticas sobre cuestiones como el enfoque programático.

4. Ejecución nacional

Antecedentes y situación

87. Cuando se informó al Consejo Económico y Social en sus períodos de sesiones sustantivos de 1993 y 1994 sobre la aplicación de la resolución 47/199 de la Asamblea General, se facilitaron numerosos datos sobre la ejecución nacional. En 1993, el Consejo Económico y Social recibió los resultados del acuerdo concertado por el CCCPO sobre un marco común para la ejecución nacional (véase E/1993/73, párrs. 42 a 47 y anexo IV). En 1994, se informó al Consejo de los progresos que se habían conseguido en la implantación de la modalidad de la ejecución nacional (véase E/1994/64, párrs. 22 a 45). Se señaló en el informe que según la interpretación común del Comité Consultivo en Cuestiones de Programas y de Operaciones, la aplicación de la ejecución nacional por las Naciones Unidas había tenido una amplia aceptación, aun cuando existían amplias disparidades en cuanto a alcance (entre un 5% y un 100%) y una amplia variedad de enfoques. Desde entonces, se han logrado importantes avances y se ha recopilado más información sobre las tendencias y los procesos en materia de ejecución nacional, sobre todo por lo que atañe al PNUD y al FNUAP.

88. En la actualidad, hay un volumen creciente de experiencias y datos con respecto a la práctica y los resultados de la ejecución nacional. Se han emprendido algunas actividades preliminares para analizar y comparar esas experiencias, como por ejemplo el envío de misiones de las Naciones Unidas a determinados países; el envío de cuestionarios de la Organización a los gobiernos y a los coordinadores residentes; la realización de estudios por parte del PNUD, sobre todo relativos a la ejecución nacional; la elaboración del informe de la Dependencia Común de Inspección de las Naciones Unidas sobre la ejecución nacional y la formulación de observaciones por parte de los organismos especializados del sistema.

89. La adopción de la ejecución nacional en las actividades operacionales de las Naciones Unidas ha modificado sensiblemente la función del PNUD (y, en menor medida, la del FNUAP), que en otro tiempo dependía ante todo de los organismos del sistema de las Naciones Unidas para la ejecución de los proyectos y programas, función que en la actualidad se está transfiriendo a las instituciones gubernamentales. El UNICEF y el PMA en cualquier caso se ajustan ya a la definición de ejecución nacional y desde hace tiempo han establecido relaciones de ejecución con los gobiernos, por lo que sus métodos no se han modificado apreciablemente en los últimos años. Los organismos especializados han sostenido que sus actividades se ciñen en la práctica a la definición de la ejecución nacional enunciada en el marco común, y que incumbe a los gobiernos la responsabilidad por lo que atañe a la formulación y la administración de los programas. Dichos organismos han ayudado a los gobiernos a establecer arreglos para la realización prestándoles asistencia técnica y de gestión y utilizando extensamente los recursos técnicos locales. El Banco Mundial se adapta también en general al marco común de la ejecución nacional.

90. Según las estadísticas disponibles, la ejecución nacional se está convirtiendo paulatinamente en norma por lo que respecta a la realización de las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas. Se puede observar una variación considerable de la magnitud de los recursos que se canalizan mediante proyectos y programas de ejecución nacional. Por lo que atañe al PNUD, el 1990 los coordinadores residentes en un total de 60 países indicaron que el 20% o menos de los recursos se canalizaba mediante proyectos y programas de ejecución nacional y que en 19 países no se utilizaba la ejecución nacional en absoluto. En cuanto al FNUAP, de los 68 países de que se informó en 1990, 32 canalizaban el 20% o menos de sus recursos mediante proyectos de ejecución nacional y en 20 de esos países no se aplicaba esta modalidad. Sólo 24 países informaron que el 50% o más de sus proyectos se ejecutaban a nivel nacional.

91. En 1994, la situación ha cambiado considerablemente: el PNUD pudo informar que, de 95 países que presentaron información, sólo 24 canalizaban el 20% o menos de los recursos mediante programas y proyectos de ejecución nacional y 18 canalizaban entre el 20% y el 50% de sus recursos de esa forma. En 50 países se destinaba a proyectos de ejecución nacional más del 50% de los recursos, y en 18 de ellos, más del 80%. El FNUAP informó que del total de 74 países que proporcionaron datos, 31 estaban adoptando la ejecución nacional en más del 80% de sus proyectos y 13 de ellos, en el 100%. En otros 13 países, el porcentaje se situaba entre el 50% y el 80%, y sólo había 17 países en que fuera inferior al 20%.

92. Si las cifras de 1994 se dividen entre las correspondientes a los países menos adelantados y las correspondientes a los demás países, y se distribuyen por regiones, se observan algunas variaciones importantes. En el caso del PNUD en 1994, las cifras correspondientes a los 30 países menos adelantados que facilitaron información fueron: menos del 20% de ejecución nacional, 10 países; del 20% al 50%, 11 países, y más del 50%, 9 países. En el caso de los demás países, las cifras fueron: menos del 20%, 14 países; 20% a 50%, 8 países; más del 50%, 43 países. Mientras que sólo una tercera parte de los países menos adelantados informaron de una ejecución nacional superior al 50%, las dos terceras partes de los demás países informaron que habían alcanzado ese nivel. En el caso del FNUAP, en 11 de los 27 países menos adelantados que facilitaron información se había alcanzado una ejecución nacional del 50%, mientras que de los 47 países no pertenecientes a este grupo, 31 informaron que habían llegado a esa proporción, es decir, la relación es muy parecida a la que se observa en el PNUD.

93. En 1994, menos del 50% de los recursos del PNUD se canalizaron mediante la ejecución nacional en 20 de los 40 países de África de que se informó, en 19 de 28 países de Asia, en uno de 19 países de América Latina y en tres de seis países de Europa oriental. En función del número de países, la región de Asia es la última en la escala de la ejecución nacional y la región de América Latina aventaja sensiblemente a las demás. Las cifras correspondientes del FNUAP son de 19 de 33 países de África, 11 de 22 países de Asia, ninguno de América Latina y 2 de 5 países de Europa oriental. Si bien el nivel de la ejecución nacional de América Latina es el más alto en la escala regional, es más alto en Asia que en África.

94. Un análisis reciente llevado a cabo por el PNUD confirma las profundas transformaciones que han tenido lugar. En 1983, la proporción de programas y proyectos de ejecución nacional en el total de los aprobados fue de alrededor del 10%; para 1990, era de casi el 25%. El porcentaje aumentó hasta casi el 44% en 1991 y superó el 50% en 1992 y 1993. Si se consideran solamente las cifras indicativas de planificación de los países, la tasa de ejecución nacional como porcentaje del valor de los proyectos y programas aprobados subió del 4,5% en 1982 al 18% en 1986, al 30% en 1990, al 53% en 1991, al 73% en 1992 y al 77% en 1993. En 1993 el 76% de los proyectos aprobados (casi 800) fueron de ejecución nacional. Las aprobaciones de proyectos en función de valor y de número han evolucionado en consecuencia hacia un mayor grado de ejecución nacional.

95. Lo que está muy claro es que hay una enorme diversidad de prácticas de ejecución nacional. Han surgido arreglos especiales para cada país y hay una falta saludable de normalización que permite tener en cuenta las circunstancias de los países. Se observan nuevas relaciones entre las oficinas exteriores del PNUD y los gobiernos en el marco de los proyectos y programas, que se ejecutan en mayor medida cada vez a nivel nacional. En al menos 28 países (12 del grupo de los menos adelantados y 16 ajenos a ese grupo) se han creado dependencias de servicios de apoyo nacional para facilitar la ejecución nacional. En 80 países (25 del grupo de los menos adelantados y 55 ajenos a ese grupo) se ha prestado apoyo de las oficinas exteriores a las instituciones encargadas de la ejecución nacional. Los propios gobiernos han elaborado diversos arreglos para la ejecución nacional de proyectos y programas. En un país, por ejemplo, existe una organización central, organismo de contraparte del PNUD, que actúa también como organismo de ejecución de todos los proyectos y programas de este último y que ayuda además a los organismos de realización. En otros varios países, la administración pública cuenta con dependencias centrales financiadas por el PNUD para ayudar en la ejecución nacional. En otros, hay diversas clases de dependencias centrales de apoyo y de dependencias de apoyo a los programas y proyectos.

96. La ejecución nacional ha llevado a que las oficinas del PNUD en los países desempeñen nuevas funciones, principalmente a solicitud de los gobiernos. Así pues, en muchos países, tanto del grupo de los menos adelantados como ajenos a ese grupo, las oficinas exteriores del PNUD prestan el apoyo necesario a los directores nacionales de proyectos en los ámbitos de gestión administrativa y financiera que son responsabilidad de éstos, lo que ha hecho que se necesiten nuevos tipos de capacidades en las oficinas exteriores y ha llevado a una redistribución de las funciones.

97. Si bien está claro que el aumento de la ejecución nacional de las actividades con apoyo del PNUD se ha debido ante todo a los mandatos de política de este organismo y a su consiguiente promoción de la ejecución nacional, también hay indicios cada vez mayores de que los gobiernos están interesados en esta modalidad. En el 50% de 109 respuestas se observa gran apoyo a la ejecución nacional, más intenso en América Latina (74%), África (51%) y Asia (45%). No se manifestó el mismo grado de apoyo en Europa oriental, donde el 43% de los gobiernos encuestados demostró un nivel de apoyo menor. A la pregunta de si los países tenían una política sistemática de consolidación de la ejecución nacional, el 81% de los coordinadores residentes que prestaban servicios en países menos adelantados y el 54% de los que prestaban servicios en otros países

respondieron afirmativamente. La mayoría de los coordinadores residentes opinan que algunas organizaciones de las Naciones Unidas han fomentado activamente la ejecución nacional mediante capacitación y promoción.

98. Con la introducción de la ejecución nacional, ha disminuido el grado de participación de los organismos especializados y técnicos del sistema de las Naciones Unidas en las actividades operacionales a nivel de países. En respuesta a una pregunta sobre el uso de los recursos técnicos especializados de las Naciones Unidas en las actividades de ejecución nacional, sólo 15 de 95 coordinadores residentes consideraron que esos recursos se usaban en medida importante. Otros 50 coordinadores residentes declararon que los recursos técnicos especializados del sistema de las Naciones Unidas se empleaban en alguna medida y 30 declararon que se empleaban poco. Parece que los países tienden a obtener más selectivamente servicios especializados de organismos de las Naciones Unidas mediante servicios de especialistas a plazo breve, y a evitar la asistencia en cuestiones de gestión y administración. En varios casos, los organismos especializados de las Naciones Unidas tienen dificultades para abandonar su función de organismo de ejecución y adaptarse a la nueva situación en que contribuyen a la realización de actividades sobre una base más selectiva.

99. Muchos organismos de las Naciones Unidas han expresado gran preocupación por la manera en que se realizan los programas y proyectos en el marco de la ejecución nacional y por las escasas oportunidades de hacer contribuciones técnicas por conducto de proyectos y programas apoyados por el sistema. Les preocupa particularmente la imposición de un ritmo de realización sin que se tengan en cuenta las capacidades nacionales, la desvinculación de la ejecución, la realización y el asesoramiento técnico, la creación de dependencias ajenas a las estructuras estatales normales, que contribuye a marginar a los organismos de las Naciones Unidas, y la intervención cada vez mayor de la Oficina de Servicios para Proyectos del PNUD (OSP). Los organismos técnicos menores se sienten especialmente relegados, dado que carecen de representación sobre el terreno. También les preocupa la participación de organismos externos en ámbitos sumamente especializados en que los organismos del sistema de las Naciones Unidas ofrecen mayores ventajas (aviación civil, telecomunicaciones, transporte y tecnología nuclear), así como las escasas oportunidades que tienen los países en desarrollo de aprovechar las capacidades técnicas de estos organismos. La realización de esas actividades técnicas suele exigir un extenso fortalecimiento de la capacidad institucional.

Capacidad nacional

100. La ejecución nacional ha llevado aparejado un mayor uso de las capacidades nacionales, sobre todo de los especialistas y los recursos institucionales nacionales. De los 95 coordinadores residentes que informaron (30 de países menos adelantados y 65 de otros países), 51 estimaron que la contribución de la ejecución nacional al aprovechamiento de la capacidad nacional era importante y 44, que la contribución de la ejecución nacional era sólo moderada o insignificante. No pueden determinarse con claridad las razones de la disparidad en cuanto al aprovechamiento de la capacidad nacional. Los países que ocupan los niveles superiores de la escala de ingresos tienden a aprovechar esa capacidad más que los demás. Muchas de las respuestas del terreno indicaron

que la ejecución nacional ofrecía más oportunidades de aprovechamiento de las capacidades nacionales que la ejecución por los organismos.

101. Pese a que hay sólo unos pocos casos de entidades no gubernamentales que ejecuten proyectos y programas, sí hay pruebas de que esas entidades se aprovechan frecuentemente en diversas funciones de la realización, sobre todo por medio de acuerdos de subcontratación. Según las respuestas de los coordinadores residentes, el 90% de los países de América Latina, el 83% de los de África, el 73% de los de Asia y el 43% de los de Europa oriental habían utilizado los servicios de organizaciones no gubernamentales para ejecutar o realizar actividades operacionales. Algunos organismos de las Naciones Unidas solían utilizar más que otros los servicios de esas organizaciones, lo que dependía sobre todo del ámbito de especialización de cada organismo, pues los vinculados al sector social tenían más oportunidades de aprovechar las capacidades de las organizaciones no gubernamentales.

Rendición de cuentas

102. La introducción de la ejecución nacional tiene repercusiones importantes en los procedimientos de rendición de cuentas, tanto en cuestiones financieras como cuestiones sustantivas. Se trata también de una esfera relativamente nueva para los gobiernos, sobre todo por lo que respecta a la cooperación técnica. Los coordinadores residentes señalaron que aproximadamente uno de cada tres países estimaba que la cuestión de la rendición de cuentas se había abordado debidamente, mientras que la mayoría de los países opinaba que se había abordado por lo menos en cierta medida; sin embargo, entre el 15 y el 20% aproximadamente consideraba que la rendición de cuentas no se había abordado debidamente. Según los coordinadores residentes, las dificultades para elaborar arreglos de rendición de cuentas se debían primordialmente a la disparidad entre los procedimientos de los gobiernos y los de las Naciones Unidas, a la falta de transparencia de la rendición de cuentas financieras, a la falta de conocimientos suficientes en materia de contabilidad y a la insistencia excesiva en la responsabilidad financiera, en detrimento de la responsabilidad sustantiva.

103. Los métodos actuales que se utilizan en muchos países donde las oficinas exteriores del PNUD colaboran con los directores nacionales de proyectos en cuestiones de gestión administrativa y financiera han demostrado tener una influencia importante en la rendición de cuentas en materia de finanzas y en el surgimiento de responsabilidad conjunta, sobre todo cuando los gobiernos y las oficinas exteriores han elaborado mecanismos para facilitar la contabilidad y la presentación de informes en materia de finanzas. En muchos países, no ha habido rendición de cuentas en cuestiones sustantivas y se considera que los mecanismos vigentes instituidos para garantizarla, como los exámenes tripartitos y los comités de examen de programas, se ocupan primordialmente de cuestiones administrativas y de gestión y del suministro de aportaciones.

104. En las respuestas de los países al cuestionario se han señalado muchos tipos de dificultades en relación con la ejecución nacional. Mientras que nueve de cada diez coordinadores residentes de África, Asia y Europa oriental mencionaron dificultades, sólo uno de cada dos de América Latina tenía dificultades de esa índole. Entre las dificultades indicadas por los coordinadores residentes cabe citar: las limitaciones impuestas por la escasa

capacidad nacional (65); la rendición de cuentas (52); las normas y las auditorías financieras (50); la complejidad de las normas y procedimientos de las Naciones Unidas (49); las políticas gubernamentales en relación con la ejecución nacional (29); y la falta de directrices apropiadas sobre la ejecución nacional (20). Muchos de los 109 países informantes señalaron más de una dificultad. Las dos terceras partes indicaron específicamente que la diversidad y la complejidad de las normas y los procedimientos de las organizaciones de las Naciones Unidas eran causa de dificultades.

105. En conclusión, la ejecución nacional se está convirtiendo actualmente en la norma en la cooperación técnica del sistema de las Naciones Unidas, y la ejecución por los organismos ha decrecido y está pasando a ser la excepción en la mayoría de los países. Todavía hay un reducido número de países en los que las actividades con apoyo del PNUD se realizan principalmente mediante ejecución por los organismos. Los aspectos cualitativos de estas transformaciones no pueden juzgarse debidamente con los datos de que se dispone en la actualidad. Como se afirma en el marco común elaborado por el CCCPO, el elemento fundamental de la transferencia es la preparación técnica, no los recursos financieros. Entre otros objetivos se cuenta el de lograr que las actividades operacionales resulten más eficaces en función del costo y que las ventajas comparativas del sistema de las Naciones Unidas estén plenamente a disposición de los países receptores. Habrá que estudiar con mayor detenimiento hasta qué punto contribuye la ejecución nacional al logro de esos objetivos.

C. Mecanismos de coordinación del sistema de las Naciones Unidas en el plano mundial en apoyo de las medidas a nivel del país

1. Comité Consultivo en Cuestiones de Programas y de Operaciones

106. En el período que se examina, el Comité Consultivo en Cuestiones de Programas y de Operaciones (CCCPO) del CAC siguió prestando atención prioritaria al aumento de la eficiencia y la eficacia de las actividades operacionales para el desarrollo que realiza el sistema de las Naciones Unidas, con referencia particular a las resoluciones de la Asamblea General 47/199 y 44/211.

Sistema de coordinadores residentes

107. En 1995 el CCCPO aprobó en nombre del CAC una exposición actualizada y consolidada del papel y el funcionamiento del sistema de coordinadores residentes. Habida cuenta de los principios relativos a la coordinación sobre el terreno adoptados por el CAC en 1961, 1967, 1979 y 1989-1990, en la exposición se incorporaban las disposiciones de la resolución 47/199 orientadas a fortalecer el sistema de coordinadores residentes.

108. Se han tomado medidas para mejorar la respuesta del sistema de las Naciones Unidas a las preocupaciones y sugerencias planteadas por los coordinadores residentes y sus colegas, principalmente mediante el análisis y el examen por el CCCPO de los informes anuales de los coordinadores residentes y el perfeccionamiento de los arreglos para impartir instrucciones en las sedes en ocasión de las visitas de los coordinadores residentes.

Nota sobre la estrategia del país

109. La adopción por el CCCPO en su primer período ordinario de sesiones de 1993 de principios y procedimientos básicos para asistir a los gobiernos en la preparación de las notas sobre la estrategia del país se complementó en octubre de 1993 con un curso práctico al que asistieron algunos equipos de países y representantes de gobiernos nacionales para precisar más adecuadamente la posible estructura y contenido de las notas sobre la estrategia del país. A principios de 1994 las notas de orientación para la preparación, diseño y aplicación de las notas sobre la estrategia del país derivadas de ese curso práctico fueron examinadas por el CCCPO y se proporcionaron a todos los coordinadores residentes y equipos de países.

Enfoque programático

110. En su primer período ordinario de sesiones de 1993, el CCCPO llegó a acuerdo sobre una interpretación común a nivel de todo el sistema del enfoque programático y planteó varios aspectos que había que tener en cuenta para la aplicación. Más tarde, en abril de 1994 se realizó un curso práctico interinstitucional para evaluar la marcha de la aplicación del enfoque programático y la ejecución nacional sobre la base de los informes de las misiones enviadas a ocho países en desarrollo. En el examen posterior que efectuó el CCCPO en su primer período ordinario de sesiones de 1994 se confirmó el progreso alcanzado en el uso del enfoque programático en todos los niveles y se precisaron varias modalidades para desarrollarlo aún más, en particular mediante la capacitación.

111. De conformidad con el párrafo 13 de la resolución 47/199, el CCCPO aprobó además, en su primer período ordinario de sesiones de 1995, los Principios rectores de una metodología de supervisión y evaluación en el contexto del enfoque programático. Esos principios se formularon en estrecha consulta con el Grupo de Trabajo interinstitucional sobre evaluación y tienen por objeto lograr la incorporación de aspectos de supervisión y evaluación en el enfoque programático, el establecimiento de responsabilidad compartida del gobierno y el sistema de las Naciones Unidas en lo que respecta a la ejecución del componente del sistema de las Naciones Unidas, y la adopción de medidas para fortalecer la capacidad nacional de supervisión y evaluación.

112. Sobre la base de las enseñanzas extraídas de la labor citada, se prevé celebrar otro curso práctico en 1995 para esclarecer ciertos conceptos relativos al enfoque programático; formular instrucciones operacionales para la aplicación de los principios mencionados, incluida su relación con la rendición de cuentas, y elaborar módulos de capacitación conexos.

Ejecución nacional

113. En atención al párrafo 22 de la resolución 47/199, el CCCPO elaboró y aprobó en su primer período ordinario de sesiones de 1993 una interpretación común de los arreglos para la ejecución y realización nacionales que ha de utilizar el sistema de las Naciones Unidas. En abril de 1994, en las consultas entre organismos, se destacó la medida en que la ejecución nacional había pasado a ser la norma para la ejecución de las actividades operacionales de las Naciones Unidas. Los exámenes del CCCPO se han centrado en la forma de lograr

la participación de los organismos especializados y técnicos en las etapas de planificación, formulación, realización y evaluación mediante el funcionamiento eficaz del sistema de coordinadores residentes, y el suministro de los recursos necesarios, entre otras cosas. La necesidad de fortalecer la capacidad de ejecución nacional se considera un objetivo fundamental del programa de capacitación en materia de actividades operacionales.

Capacitación en materia de actividades operacionales

114. La necesidad de seguir elaborando y ejecutando programas de capacitación en materia de actividades operacionales ha sido una preocupación constante del CCCPO. Este Comité cuenta con la asistencia a ese respecto de su Grupo asesor sobre capacitación en materia de actividades operacionales, compuesto no sólo de miembros del CCCPO, sino también de representantes del Subcomité de capacitación del Comité Consultivo en Cuestiones Administrativas (Cuestiones de Personal y Cuestiones Administrativas Generales) (CCCA (PER)), el Subprograma de capacitación del Grupo Consultivo Mixto de Políticas (GCMP) y de expertos a título personal.

115. Se ha trabajado intensamente en la ejecución del programa de gestión de la coordinación sobre el terreno para los representantes de categoría superior del sistema de las Naciones Unidas: entre marzo de 1991 y marzo de 1995 se organizaron 14 cursos prácticos en que intervinieron 66 equipos de países y hubo más de 400 participantes. La estructura y el contenido de esos cursos se examinan constantemente para que reflejen las tareas que debe realizar el sistema de las Naciones Unidas, por ejemplo, respecto de la coordinación en situaciones de socorro humanitario y de emergencia en septiembre de 1994 una evaluación extensa efectuada por el Grupo asesor, destacó la contribución de los cursos prácticos al logro de progresos sustanciales en la coordinación sobre el terreno y, en consecuencia, a la eficacia y la eficiencia de las operaciones del sistema de las Naciones Unidas en apoyo del desarrollo nacional.

116. En la evaluación del Grupo asesor se destacó asimismo la necesidad de realizar un mayor número de actividades complementarias a nivel de país, fundamentalmente en el contexto de la celebración de cursos prácticos nacionales con la participación tanto del equipo de las Naciones Unidas en el país como de funcionarios nacionales en el plazo más breve posible tras la celebración de un curso práctico en Turín. La introducción del proceso relativo a la nota sobre la estrategia del país ha dado particular importancia a ese proceso: en 1994 se organizaron cursos prácticos en Siria, Ghana, el Pakistán y Mauritania.

117. La innovación más importante en la capacitación en materia de actividades operacionales ha sido la elaboración del programa de capacitación en materia de capacidad nacional estipulado por el CCCPO en 1992. El programa se centra en la capacitación de instructores en la formulación y gestión de programas e incluye módulos de capacitación en varias esferas, como las del análisis y la planificación de políticas; la presupuestación; las adquisiciones; la gestión del personal; y las relaciones con los donantes. Entre septiembre de 1993 y marzo de 1995 se celebraron en Turín seis cursos prácticos de cuatro semanas de duración, con la asistencia de 21 equipos de países y 135 participantes, principalmente procedentes de instituciones nacionales.

2. Grupo Consultivo Mixto de Políticas

118. En el período que se examina, el Grupo Consultivo Mixto de Políticas (GCMP) y varios de sus grupos de trabajo y subcomités se dedicaron en gran medida a la aplicación de la resolución 47/199 de la Asamblea General. Los resultados concretos se examinan en las diversas secciones sustantivas del presente informe. Se han realizado progresos de importancia en esferas como las de la armonización de los ciclos de programación y la armonización de terminología fundamental de las actividades de desarrollo del sistema de las Naciones Unidas. De conformidad con el inciso d) del párrafo 39 de la resolución 47/199, se amplió la reserva común de profesionales que pueden ser nombrados el núcleo de los coordinadores residentes y se adoptó un sistema más transparente para seleccionar y nombrar a los coordinadores residentes.

119. El GCMP prosigue su labor sobre la supervisión y la evaluación, la rendición de cuentas respecto de la ayuda y los sistemas de verificación de la gestión, y los locales y servicios comunes.

Armonización de la terminología fundamental de las actividades de desarrollo de las Naciones Unidas

120. La interpretación común de la terminología de los programas usada en el marco del sistema de asistencia para el desarrollo de las Naciones Unidas es una medida importante para lograr una mayor armonización y simplificación de los procedimientos propios de las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas. Los resultados de la labor del GCMP al respecto figuran en un informe sobre la armonización de la terminología fundamental de las actividades de desarrollo de las Naciones Unidas que se ha enviado a todos los representantes en los países y al personal del GCMP.

Rendición de cuentas respecto de la ayuda

121. En respuesta a las solicitudes que figuran en las resoluciones de la Asamblea General 44/211 y 47/199 de que se logre una mejor rendición de cuentas, el GCMP, por conducto de su subgrupo de armonización, emprendió un estudio comparado de las normas del PNUD, el FNUAP, el UNICEF en materia de rendición de cuentas financieras; esta labor prosigue.

Supervisión y evaluación

122. El Grupo de Trabajo sobre supervisión y evaluación del subgrupo de armonización del GCMP ha publicado un informe sobre la armonización de la supervisión y la evaluación como medida encaminada a la formulación de principios y políticas comunes. En el informe se reconoció que ya existe un grado considerable de armonía entre los sistemas de evaluación de los órganos que integraban el GCMP. El Grupo de Trabajo presentó una lista de principios y definiciones comunes, así como de posibles enfoques para la armonización de la supervisión y la evaluación. También hizo hincapié en que esa labor debía comenzar por la armonización de la terminología y los formatos de productos; con ello se logrará un entendimiento común de los conceptos y se facilitará el intercambio de información.

123. La siguiente fase de la labor abarcará:

- a) Políticas, procedimientos y productos en materia de evaluación de proyectos;
- b) Políticas, conceptos, terminología y productos en materia de evaluación de programas;
- c) Supervisión de los productos tanto de proyecto como de los programas por países.

124. Las medidas que habrán de adoptarse incluyen:

- a) Establecimiento de un sistema mediante el cual cada organismo tenga acceso computarizado a las bases de datos de evaluación de los demás organismos;
- b) Establecimiento de un registro común de consultores;
- c) Capacitación conjunta sobre técnicas de evaluación;
- d) Realización de misiones conjuntas de evaluación.

Sistemas de evaluación de la gestión

125. Un Grupo de Trabajo sobre sistemas de evaluación de la gestión del Subgrupo de armonización del GCMP compuesto por los representantes de los sistemas de auditoría interna pasó revista a la aplicación de la resolución 47/199. A ese respecto, el Grupo de Trabajo:

- a) Volvió a insistir en las normas de auditoría;
- b) Intercambió información sobre las técnicas de evaluación con ayuda de la computadora;
- c) Exhortó a que se utilizaran contratistas para realizar las auditorías internas: se examinó la experiencia del PNUD y el FNUAP y se llegó a la conclusión de que el uso de contratistas comerciales podría contribuir a mejorar el alcance y la frecuencia de la auditoría;
- d) En cuanto a la rendición de cuentas respecto de la ayuda: la armonización de los procedimientos entre organismos se consideró un factor importante para elevar la capacidad de los gobiernos, lo que les permitiría cumplir eficazmente sus funciones y responsabilidades;
- e) Proyectó realizar una auditoría conjunta de programas y proyectos: si bien se reconoció la necesidad de esa labor, se consideró que el asunto requería un examen y un análisis más a fondo.

126. Junto con los representantes de otras organizaciones de las Naciones Unidas y de instituciones financieras multilaterales, el Grupo de Trabajo deliberó sobre las ventajas y desventajas de elaborar un manual de auditoría de uso común. El consenso fue que ello no era viable: si bien los principios de auditoría estaban normalizados, la práctica variaba, dada la diversidad de

mandatos, características y carteras. Al propio tiempo, cabe señalar que todas las organizaciones interesadas aplican un conjunto común de normas de auditoría.

D. Sistema de coordinadores residentes

Medidas a nivel mundial

127. En la resolución 47/199 de la Asamblea General se establecieron algunos de los instrumentos que utiliza en la actualidad el sistema de coordinadores residentes. Algunos de esos instrumentos ya existían, pero por primera vez se colocaron en una relación sistemática entre sí en apoyo de la realización de actividades operacionales más eficaces. Los principales instrumentos son el enfoque programático, la ejecución nacional y la nota sobre la estrategia del país; en otras secciones del presente informe se evalúa la experiencia respecto de esos instrumentos.

128. Las principales medidas adoptadas a nivel mundial en relación con el sistema de coordinadores residentes fueron la labor del CAC y sus órganos subsidiarios para la aplicación de las resoluciones de la Asamblea General 47/199 y 44/211. A fin de prestar un apoyo más coherente al sistema de coordinadores residentes, el Secretario General decidió confiar al Administrador del PNUD la responsabilidad general de ayudarlo a mejorar la coordinación de las actividades operacionales para el desarrollo, incluido el fortalecimiento del sistema de coordinadores residentes. Posteriormente, el Administrador del PNUD estableció la Oficina de Servicios y Apoyo al Sistema de las Naciones Unidas que tiene entre sus funciones la de prestar servicios de gestión y apoyo a la función del coordinador residente.

129. Como se mencionó en la sección D, el CCCPO aprobó en nombre del CAC una exposición sobre el funcionamiento del sistema de coordinadores residentes que reflejaba las deliberaciones entre organismos sobre el fortalecimiento de la función del coordinador residente. En febrero de 1995 el CCCPO enunció la función y el papel convenidos del coordinador residente en una exposición que se aplica en la actualidad.

Reserva común

130. De conformidad con el inciso d) del párrafo 39 de la resolución 47/199, en febrero de 1994 el GCMP aprobó procedimientos cuyos detalles se comunicaron al Consejo Económico y Social en el informe sobre la aplicación de la resolución 47/199. Los candidatos de la reserva común pueden proceder de las organizaciones que integran el GCMP y de otras fuentes, como otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Además, se estableció un proceso de selección entre los candidatos a esos cargos. Se está avanzando en la ampliación de las opciones. En mayo de 1995, 45 de los 115 coordinadores residentes en funciones proceden directamente de un organismo que no es el PNUD o, lo que sucede con mayor frecuencia, han trabajado en un organismo que no es el PNUD.

Apoyo financiero

131. En mayo de 1994, el PNUD asignó 200.000 dólares (entre 8.000 y 10.000 dólares por oficina) para apoyar la función del coordinador residente. En mayo de 1995, se han comprometido todos esos fondos. En octubre, el PNUD confirmó la consignación de 2 millones de dólares adicionales para 1994-1996. La Junta Ejecutiva del PNUD examinará la propuesta del Administrador de aumentar en medida importante el monto de esa asignación en los próximos cinco años.

Instrucciones

132. Se han celebrado consultas con las organizaciones con sede en Ginebra para mejorar el proceso de impartir instrucciones a los coordinadores residentes. Sigue habiendo problemas respecto de las instrucciones en el caso de algunos organismos situados fuera de las sedes principales.

Medidas a nivel regional

133. Las medidas a nivel regional en lo que respecta al sistema de coordinadores residentes siguen en una etapa incipiente. Sin embargo, recientemente han surgido algunas iniciativas. Las comisiones regionales y el PNUD han establecido recientemente un equipo de tarea encargado de la coordinación, incluidas las prioridades regionales y la participación de las comisiones regionales en el proceso de elaboración de la nota sobre la estrategia del país.

Actuación a nivel del país

134. Las misiones a los países (y las respuestas de los coordinadores residentes confirman) que la mayoría de los gobiernos apoya el sistema de coordinadores residentes. Las misiones a los países confirman además que el funcionamiento eficaz del sistema de coordinadores residentes influye de manera importante en la percepción de los gobiernos respecto de la coherencia del sistema de las Naciones Unidas a nivel de país.

Ampliación de la función

135. Ambas fuentes indican que la función del coordinador residente se ha ampliado en los tres últimos años no sólo en lo que respecta a las cuestiones programáticas, sino también a los asuntos humanitarios, de seguridad, de gestión común y de protocolo. Los coordinadores residentes informaron que dedicaban el 39% de su tiempo a la labor propia del coordinador residente y el 41% a las actividades del PNUD, mientras que el 20% restante se dedicaba a la representación de distintos fondos y programas de las Naciones Unidas, como el PMA, el FNUAP, el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas y la ONUDI.

136. La función se ha ampliado en gran medida en las esferas sustantivas; los instrumentos proporcionados por conducto del sistema de coordinadores residentes han contribuido a esa ampliación. Por ejemplo, la preparación de una nota sobre la estrategia del país ha servido de eje en torno al cual se ha consolidado la labor sustantiva en algunos países; en otros, el eje ha sido el enfoque programático; y en otros, la preparación de los aportes nacionales a las conferencias mundiales. Fundamentalmente, el sistema de coordinadores

residentes constituye un mecanismo que permite compartir los objetivos y participar en la realización.

Enfoque unificado conforme al párrafo 49 de la resolución 47/199 de la Asamblea General

137. La experiencia de las oficinas de países nuevas es demasiado incipiente para poder formular juicios en cuanto a efectos duraderos, pero las oficinas han funcionado en todos los países en que se han establecido. Los escasos datos que arrojan las misiones a los países indican que el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo es más eficaz mientras más integrada sea su presencia.

138. Se visitaron tres oficinas nuevas; en todas se ha aplicado el enfoque programático. Sería prematuro juzgar los efectos, pero al parecer cada una de esas oficinas, está más adelantada que otras a ese respecto. No hay indicios de que en esos países la tendencia a una mayor colaboración en los programas a nivel de país haya debilitado la programación, la aplicación o la flexibilidad operacional de un organismo, ni sus arreglos de rendición de cuentas o su capacidad de promoción.

Comités a nivel de la oficina exterior

139. En los párrafos 40 y 41 de la resolución 47/199 de la Asamblea General, ésta exhorta a los coordinadores residentes a que establezcan, en consultas con el gobierno anfitrión, un comité apropiado a nivel de la oficina exterior que desempeñe funciones consultivas. De los 102 coordinadores residentes que respondieron respecto de este asunto, poco más de la mitad dio una respuesta afirmativa, un porcentaje mayor en América Latina que en cualquier otra región. Aproximadamente uno de cada cinco dijo que se celebraban reuniones periódicas de coordinación entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas para tareas concretas, aun cuando no se hubiese establecido oficialmente un comité a nivel de la oficina exterior.

140. Las tres cuartas partes de los 59 coordinadores residentes que respondieron coincidieron en que esos comités permitían que se examinaran sistemáticamente los principales programas y proyectos del sistema de las Naciones Unidas para garantizar que se complementaran, que se examinaran las estrategias y la evaluación sectoriales de los organismos, y que se brindaran orientación y asesoramiento en relación con los programas propuestos, y que esos mecanismos permitían determinar programas y proyectos de organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que podían ser objeto de financiación complementaria y realización coordinada.

141. Casi el 10% de los coordinadores residentes que respondieron destacó que los comités a nivel de la oficina exterior permitían determinar qué programas y proyectos de las Naciones Unidas podían ser objeto de financiación conjunta y realización coordinada, principalmente debido a la situación crítica de los respectivos países: puesto que el Gobierno no podía participar en ese tipo de empeño conjunto, el sistema de las Naciones Unidas limitaba su coordinación interna a la asistencia en casos de emergencia.

/...

Grupos de trabajo por temas

142. El 72% de los coordinadores residentes confirmó el establecimiento de grupos de trabajo por temas: el número de respuestas afirmativas se recibió de América Latina (89,5%), seguida de Asia (70%), África (69%) y Europa oriental (57,1%). El 75% de los coordinadores residentes en países que no pertenecen al grupo de los menos adelantados, en comparación con el 65,7% de los de los países menos adelantados, confirmó el establecimiento de esos grupos.

143. Alrededor del 4,6% informó que existían planes para establecer esos grupos en el futuro. Once coordinadores residentes (siete en África y cuatro en Asia) declararon que no se consideraba que existiera la necesidad de crear oficialmente grupos de trabajo por temas, aunque sí se celebraban una o más reuniones temáticas oficiosas de los organismos, si era necesario. Por último, otro grupo de ocho coordinadores residentes (7,3%) informó que los donantes no tenían interés en el establecimiento de grupos de trabajo por temas.

144. Los datos indican (y la experiencia de las misiones confirma) que los resultados de los comités de programas a nivel de la oficina exterior y los grupos de trabajo por temas son desiguales. En casos en que ha habido una tarea o un hecho concreto respecto del cual trabajar, como las actividades complementarias de una mesa redonda o un determinado asunto que interesara a varios organismos y autoridades nacionales, los grupos creados con ese fin parecen haber funcionado bien y el trabajo de grupo ha fortalecido el rendimiento del sistema. No obstante, cuando las reuniones han carecido de esa motivación común, se han celebrado esporádicamente y el valor agregado palpable ha sido escaso.

Cooperación entre las organizaciones de las Naciones Unidas

145. Se pidió a los coordinadores residentes y a otros representantes en los países que evaluaran el tipo de coordinación que existía a nivel de país entre las organizaciones de las Naciones Unidas. El número de países que informó sobre la intensidad de cada tipo de cooperación fue el siguiente:

	<u>Elevada</u>	<u>Mediana</u>	<u>Baja</u>	<u>Total</u>
Intercambio de información a posteriori	47	51	6	104
Intercambio de información antes de actuar	39	51	14	104
Programación en colaboración	26	56	22	104
Financiación coordinada de programas y proyectos gubernamentales	19	46	34	99
Ejecución coordinada de programas y proyectos gubernamentales	14	54	33	101
Otros tipos	11	5	2	18

146. La información comunicada es en general uniforme para todas las regiones, con algunas excepciones. Por ejemplo, el intercambio de información entre las organizaciones de las Naciones Unidas antes de adoptar medidas fue considerado intenso en más de un tercio de las respuestas. En cambio, menos del 20% de los coordinadores residentes consignaron que era importante el grado de coordinación de la financiación y ejecución de programas y proyectos.

147. Los coordinadores residentes valoraron, en una escala de 1 a 10, la eficacia de diversos modos precodificados de cooperación interinstitucional en el sistema de las Naciones Unidas. Los resultados regionales y mundiales, con las puntuaciones medias de esas valoraciones, son los siguientes:

	<u>África</u>	<u>Asia</u>	<u>América Latina</u>	<u>Europa oriental</u>	<u>Total</u>
Reuniones formales de coordinación con temario estructurado y seguimiento	7,80	7,33	6,20	6,00	7,25
Contactos informales diarios en el trabajo	7,30	7,56	7,15	8,00	7,41
Reuniones conjuntas entre Naciones Unidas y gobiernos	5,66	5,78	4,21	5,33	5,39
Grupos de trabajo temáticos dirigidos por diferentes organismos	6,76	6,48	7,11	6,17	6,69
Intercambio de documentación . . .	6,69	6,72	6,00	5,25	6,49
Otros modos	6,15	7,67	7,00	10,00	6,75

148. En todas las regiones se valoraron muy positivamente los contactos informales diarios entre organizaciones de las Naciones Unidas por razones de trabajo. Una puntuación menor se dio a las reuniones conjuntas entre las Naciones Unidas y los gobiernos y también, en cierta medida, al intercambio de documentación. La participación en las reuniones formales de coordinación ha sido mejor valorada en África y Asia que en América Latina y Europa oriental, mientras que los grupos de trabajo temáticos han cosechado mayor aprobación en América Latina que en el resto del mundo en desarrollo.

149. Los coordinadores residentes han adoptado medidas como las siguientes:

a) Establecimiento de comités interinstitucionales con participación de representantes de las instituciones de Bretton Woods;

b) Reuniones consultivas con representantes de los organismos en los países acerca de la presentación de documentos comunes a mesas redondas, grupos consultivos y evaluaciones y programas nacionales de cooperación técnica;

c) Práctica conjunta de análisis de la situación y evaluaciones de necesidades para obtener datos comunes y coherentes para las notas sobre la estrategia del país, programas nacionales y exámenes por sectores.

150. El PNUFID y el PNUD llegaron recientemente a un acuerdo en virtud del cual el representante residente del PNUD actuaría también como representante del PNUFID en estrecha colaboración con el director de país de este organismo para llegar a un enfoque unificado de la situación sobre el terreno. Asimismo, el PNUFID y el UNICEF concertaron acuerdos para colaborar en actividades programáticas.

Reacciones de otros interesados ante el sistema de los coordinadores residentes

Organismos

151. Según indican los informes de las misiones en los países, los representantes en éstos del sistema de las Naciones Unidas manifestaron su preocupación ante el hecho de que numerosas prácticas y procedimientos de sus organizaciones respectivas no estuvieran todavía plenamente armonizados. Son muchos los que piensan que tienen una responsabilidad compartida respecto de las operaciones del sistema de las Naciones Unidas, aparte de las responsabilidades de cada uno ante su propio organismo, y son, en consecuencia, cada vez más conscientes de la necesidad de establecer vínculos intersectoriales entre los programas de las Naciones Unidas.

152. Las sedes de muchos organismos han subrayado también la necesidad de equilibrar mejor las responsabilidades con los recursos y los mandatos con los medios disponibles. Han hecho notar que no se han asignado ni personal ni recursos suficientes para el desempeño de funciones a nivel de todo el sistema distintas de las del PNUD.

Donantes

153. Aunque ha avanzado considerablemente la reforma de las actividades operacionales iniciada en el sistema de las Naciones Unidas a tenor de las resoluciones de la Asamblea General 44/211 y 47/199, queda mucho por hacer. El nuevo sistema de selección de los coordinadores residentes es mucho más abierto y otorga a los demás fondos y programas un lugar explícito en el sistema de los coordinadores residentes. Otras medidas ideadas para robustecer la autoridad del coordinador residente han dado resultados dispares. También se expresó preocupación ante la renuencia de ciertos organismos de las Naciones Unidas a involucrarse plenamente en el sistema de los coordinadores residentes.

Mejoramiento del sistema de los coordinadores residentes

154. El sistema de los coordinadores residentes es importante para la eficiencia y eficacia del sistema de las Naciones Unidas en los países. El coordinador residente sigue siendo una persona clave para dar mayor coherencia a las actividades del sistema y hacerlas más útiles para los países beneficiarios. Ahora bien, la acción que el coordinador residente puede desarrollar depende también en gran manera de sus aptitudes personales. Parece que sobre el terreno se interpreta de diversas maneras cuál debe ser el contenido y el ámbito de la

coordinación. La coordinación es en ocasiones ejercida por agrupaciones de donantes en las que participan tanto donantes bilaterales como multilaterales.

155. La medida que con mayor frecuencia propusieron los coordinadores residentes (80%) fue la de que se diera un apoyo financiero y humano mayor al sistema de los coordinadores residentes. El 70% quería un mandato más claro y apoyo sustantivo adicional.

E. Apoyo a los programas

1. Descentralización y delegación de atribuciones

156. En el curso de los tres últimos años, la mayoría (23) de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que han enviado respuestas han introducido cambios en sus estructuras y prácticas organizativas y de gestión, no sólo en respuesta a las resoluciones de la Asamblea General, sino también como continuación de un proceso de racionalización y simplificación y como medio de dar mayor impacto y eficacia a sus actividades, en aplicación de las instrucciones recibidas de sus propios órganos rectores. La descentralización y la habilitación de las oficinas exteriores son elementos fundamentales en estos esfuerzos. Sin embargo, el ritmo y alcance de las reformas varían según las organizaciones y las modalidades. A continuación se especifican los cambios introducidos y los resultados logrados.

Cambios estructurales y de gestión

157. La revisión puso de manifiesto que había continuado la delegación de atribuciones a las oficinas exteriores en los sectores sustantivo, financiero y administrativo. Casi el 65% de los representantes de las Naciones Unidas sobre el terreno en los países menos adelantados y la mitad de los representantes en otros países hacen constar que se les han delegado mayores atribuciones en el período en estudio. El ritmo y grado de delegación varía según los organismos.

158. El PNUD ha reforzado la capacidad de sus oficinas en los países introduciendo en algunos de ellos puestos de especialistas en esferas como el desarrollo sostenible, el VIH/SIDA y la macroeconomía en África. También introdujo cambios organizativos en su sede para brindar orientaciones normativas y apoyo a los programas regionales y nacionales. El UNICEF ha acortado el ciclo de preparación en los países desde 18 meses a 12 y sus oficinas de país se han esforzado por involucrar a otros organismos en los procesos de preparación y examen de programas. Un estudio reciente sobre gestión efectuado por una importante empresa internacional de consultoría ha ayudado a la organización a poner en marcha un proceso para adaptar sus procedimientos gerenciales de modo que esté más capacitada para respaldar esta estructura descentralizada. El FNUAP ha aumentado el número de sus directores de país desde 53 en 1990 a 60 en 1994. Ha reforzado su personal profesional, estableciendo ocho equipos de apoyo en los países y llevando el asesoramiento multisectorial en materia de población y el apoyo técnico más cerca de los interesados, está procediendo a una revisión a fondo de sus procedimientos programáticos y ha introducido modificaciones en las modalidades de la cooperación para el desarrollo. El PMA ha reestructurado sus operaciones para centrarlas en las cuestiones relativas a gestión y programación, política y apoyo, transporte y logística, y ha delegado

facultades a sus oficinas exteriores para la reformulación de proyectos, la adquisición de alimentos y la administración del personal.

159. Varios organismos especializados (la UNESCO, la ONUDI, la OIT y la OMS) han modificado sus estructuras de gestión y sus procedimientos operacionales. La UNESCO ha introducido una dependencia para la evaluación sectorial de los programas con el fin de supervisar y evaluar las actividades operacionales y una división de análisis sectorial y de políticas encargada de prestar asesoramiento técnico a los Estados Miembros en lo relativo a políticas, gestión y reformas institucionales, planificación y asignación de recursos. Ha establecido una nueva dependencia sobre fuentes de financiación privadas. En la OMS, se está procurando simplificar las estructuras y hacer más transparentes los procedimientos. La OIT ha adoptado varias medidas para mantener y acrecentar su capacidad técnica, su base de recursos y sus ventajas comparativas.

160. La ONUDI ha introducido un nuevo proceso para la gestión de programas y proyectos en el marco de una importante reestructuración y reforma organizativa iniciadas a finales de 1993 y aprobadas en el quinto período de sesiones de la Conferencia General. Este nuevo proceso hace hincapié, entre otras cosas, en el establecimiento de un marco coherente de programación mediante estrategias de apoyo sectoriales y temáticas adaptadas a los países; la introducción de un mecanismo para el análisis precoz de programas y proyectos; procedimientos de aprobación unificados para diferentes fuentes de fondos; y la descentralización de la función de garantía de la calidad. Los métodos han sido perfeccionados y son objeto de aplicación creciente con el fin de asegurar la pertinencia, la eficacia en función del costo y la sostenibilidad de los programas y proyectos.

161. Algunos organismos técnicos más pequeños (la UPU, la UIT y la OACI) han introducido también varias innovaciones como el sistema de presupuesto por programas, el proceso de planificación estratégica y nuevas oficinas para la evaluación de programas, así como una Oficina de Cooperación Técnica. Un organismo fortaleció también su presencia regional, con el establecimiento de 12 nuevas oficinas exteriores en cuatro regiones (la UIT).

162. También las comisiones regionales han iniciado importantes reformas y han dado mayor peso a las actividades operacionales con el establecimiento de un grupo consultivo regional multidisciplinario. El Departamento de Apoyo al Desarrollo y de Servicios de Gestión ha reorganizado su estructura interna, ha establecido un comité para el examen de programas y proyectos encargado de pasar revista a sus actividades de forma más sustantiva y holística y ha dado a las funciones de evaluación un papel más central.

163. Lo expuesto pone de relieve cómo están respondiendo distintas organizaciones a las nuevas necesidades de los países receptores para dar mayor coherencia a la programación y la utilización de los recursos.

2. Simplificación y armonización de los procedimientos

164. Preocupan a la mayoría de los países el exceso de normas y procedimientos, la falta de transparencia y el hecho de que no se transmita debidamente a los gobiernos información sobre los nuevos procedimientos. Las divergencias entre los procedimientos limitan el uso de los recursos y capacidades locales y

reducen los efectos de la asistencia. Las normas, los procedimientos y los ciclos programáticos de las diversas organizaciones cambian de continuo, sin que a menudo se pongan los cambios en conocimiento de los usuarios.

165. Algunos gobiernos manifestaron su preocupación por la complejidad de los procedimientos financieros a efectos de su aplicación nacional. Observando que tenían que dar satisfacción a las diferentes demandas de cada organismo, recomendaron que se determinara cuáles eran las prácticas mejores y más sencillas de cada organización de las Naciones Unidas y se las eligiera como punto de partida. Los formatos y procedimientos para presentar informes son complicados y absorben demasiado tiempo. Señalaron también que la falta de armonización les impedía establecer mecanismos más integrados y coordinados en los países.

166. Los donantes convinieron en que la simplificación y armonización de los procedimientos era necesaria para facilitar la coordinación en los países y hacer más transparente el sistema de las Naciones Unidas tanto para los países receptores como para los donantes. Es importante que se avance en esta esfera y que se dé a ello gran prioridad; en particular deben aplicarse criterios comunes a los sueldos y subsidios del personal de proyectos y expertos nacionales para evitar el éxodo de cerebros locales y la desigualdad de trato al personal nacional.

167. A juzgar por los informes de las misiones en los países, no es fácil apreciar si en los últimos tres años ha progresado en el conjunto del sistema la simplificación y armonización de reglas y procedimientos. En algunos de los países visitados, tanto el gobierno como los funcionarios del sistema de las Naciones Unidas indicaron que las normas y procedimientos de este sistema obstaculizaban de manera significativa la ejecución de los proyectos por los organismos gubernamentales y nacionales. Las numerosas y diferentes normas y procedimientos del sistema de las Naciones Unidas representan un volumen mayor de trabajo para el gobierno. Algunos representantes del sistema de las Naciones Unidas señalaron que la simplificación y armonización de las normas y procedimientos debe llevarse a cabo en las sedes.

168. En la actualidad, un subgrupo sobre políticas y procedimientos de programación del Grupo Consultivo Mixto de Políticas, bajo la presidencia del FNUAP, está desarrollando una labor de armonización en las esferas de análisis de la situación, notas sobre la estrategia del país y procedimientos de supervisión y examen.

3. Rendición de cuentas: supervisión, evaluación y auditoría

Cambios en las funciones de evaluación y auditoría de la gestión a efectos organizativos y de presentación de informes

169. Las oficinas o dependencias de evaluación están a las órdenes de los niveles superiores de la administración sea directamente o por intermedio de una oficina de políticas o de planificación estratégica. Las oficinas de auditoría se mantienen separadas de las de evaluación en la mayoría de las organizaciones. En un informe reciente de la DCI se ha recomendado que cada organización establezca bajo su jefe ejecutivo un servicio que sirva de punto focal único

para la planificación estratégica, la gestión en función del rendimiento y una labor de rendición de cuentas y supervisión de máxima efectividad. También se recomendaba en él que las organizaciones examinen la conveniencia de integrar sus dependencias de supervisión, auditoría y evaluación.

Iniciativas en materia de evaluación e iniciativas conexas dentro del sistema

170. En 1995, la OMS puso al día sus estrategias a la luz de su respuesta a los cambios mundiales basándolas en metas y resultados aprobados y en la reorientación de los recursos con arreglo a un orden de prioridades. Sus normas y procedimientos presupuestarios ya están orientados en función de resultados y rendimientos.

171. La OIT ha introducido un nuevo sistema de presentación de informes y evaluación con el propósito de que sus programas se centren en los objetivos fundamentales. Se está elaborando el sistema de seguimiento de datos pertinente. La OIT tiene en estudio la cuestión de la evaluación según los efectos logrados, pero todavía no ha introducido ningún cambio. Está observando la experiencia de otros organismos de las Naciones Unidas para apreciar cuáles son las repercusiones del enfoque programático en los procedimientos de supervisión y evaluación.

172. En el enfoque programático del PNUD se aplica un formato y una estrategia de presupuestación por resultados, que viene descrita en su documento sobre los acuerdos para la prestación de apoyo a los programas. En octubre de 1993, se introdujeron nuevas directrices para los evaluadores encaminadas a esclarecer los conceptos de efecto, sostenibilidad, fortalecimiento de instituciones y un marco común para la evaluación, basado en las nociones de pertinencia, rendimiento, producto, resultados y efecto.

173. El UNICEF ha adoptado medidas concretas para armonizar y hacer más transparentes sus procedimientos de formulación, ejecución y evaluación de programas y ha introducido mecanismos de retroinformación que han acrecentado su capacidad de apoyar programas más sostenibles y evaluar sus efectos.

174. El PMA indica que se ha centrado en procedimientos de evaluación orientados a la valoración de efectos, la sostenibilidad y las ventajas comparativas. La Oficina de Evaluación ha establecido un "servicio de memoria comparativa" que asegure una mejor retroinformación sobre la programación.

175. El FNUAP está examinando y revisando sus directrices sobre supervisión y evaluación en el contexto del enfoque programático con el fin de simplificar las directrices y armonizarlas con las de otros organismos. También está procurando que los resultados y logros ocupan un lugar central en sus procesos de supervisión y evaluación.

176. El FIDA ha introducido un nuevo ciclo de proyectos, que permite la entrada flexible de ideas en ellos a la luz de los programas y estrategias. A raíz de una auditoría externa, ha actualizado sus funciones de evaluación, que están ahora más centradas en los resultados y efectos.

177. La OACI estableció una nueva oficina para la evaluación de programas, la auditoría y el análisis de la gestión, encargada de la planificación estratégica

y la rendición de cuentas y organizada de manera que sea mecanismo apropiado para apreciar la utilidad potencial de los programas nuevos o que están en vías de terminar. La Oficina de Cooperación Técnica de la OACI está siendo reestructurada para que responda mejor a las necesidades de los países receptores.

Agilización y racionalización de procedimientos y prácticas en el sistema de las Naciones Unidas

178. El Grupo de Trabajo Interinstitucional sobre Evaluación fue establecido como órgano subsidiario del CAC en 1984. Comenzó ayudando a elaborar procedimientos comunes para la supervisión y evaluación de proyectos; estas funciones han sido completadas recientemente con normas para supervisar y evaluar el enfoque programático. El subgrupo sobre armonización del Comité Consultivo en Cuestiones de Programas y Operaciones estimó que ya era notable el grado de armonía existente entre los sistemas de evaluación de los miembros del Grupo Consultivo Mixto de Políticas. Las diferencias lo eran principalmente de terminología, detalle, énfasis o marco institucional.

179. El Grupo de Trabajo está también buscando mecanismos idóneos para intercambiar más activamente las bases de datos y para ayudar al sistema a conocer cuál es la manera de crear capacidades de evaluación en los países en desarrollo. Por conducto del subgrupo del CAC sobre desarrollo rural, un grupo de expertos en evaluación ha iniciado, bajo la dirección del FIDA, la elaboración de principios orientadores para la supervisión y la evaluación en cuestiones de equidad entre los sexos. Sus futuros trabajos se centrarán en valorar la participación en la evaluación y en mitigar la pobreza rural. Como consecuencia de estas iniciativas, se ha fortalecido la armonización en los siguientes sectores: conceptos, métodos, programas y temas.

Racionalización de la rendición de cuentas en los países

180. El subgrupo sobre armonización del Grupo Consultivo Mixto de Políticas se viene ocupando de la rendición de cuentas por la ayuda recibida. El Subgrupo está elaborando formatos comunes para facilitar a los gobiernos receptores la confección de informes.

181. Más de la mitad de los coordinadores residentes registran cierta mejora de la capacidad de los gobiernos en contabilidad y en la supervisión y evaluación de las funciones financieras y de programación y, como consecuencia, cierta mejora en sus prácticas de rendición de cuentas. Señalan que las organizaciones de las Naciones Unidas han desplegado una actividad considerable apoyando y fortaleciendo la capacidad de los gobiernos en auditoría y rendición de cuentas. El número de países que comunica haber recibido ese apoyo es el siguiente:

	<u>África</u>	<u>Asia</u>	<u>Europa oriental</u>	<u>América Latina</u>
Fortalecimiento de instituciones . . .	80	59	79	80
Envío de consultores	56	38	25	50
Transferencia de metodologías	62	56	37	60
Capacitación de personal gubernamental	82	62	50	80

/...

182. Casi el 60% de los coordinadores residentes indican que ha sido escasa la labor de armonización efectuada por las organizaciones de las Naciones Unidas a nivel de país para cumplir los objetivos de reforzar la capacidad de rendición de cuentas. Encarecieron la necesidad de: a) más adiestramiento de funcionarios gubernamentales o de personal de las Naciones Unidas encargado de prestar apoyo técnico al gobierno; b) procedimientos simplificados y mejores directrices; c) creación de unidades de apoyo en el seno del gobierno; d) recursos y personal adicionales, y e) mejor acceso a evaluadores calificados.

Evaluaciones de las actividades operacionales a nivel mundial y de país

183. En la práctica no ha habido evaluaciones mundiales de las actividades operacionales practicadas en común por el conjunto del sistema de las Naciones Unidas. Sin embargo, se han tomado algunas iniciativas en los países. El coordinador residente de un país donde se ha ultimado la nota sobre la estrategia del país, ha propuesto que el gobierno, la utilice como base para el examen de todas las actividades operacionales. Un examen similar fue efectuado en otro país antes de que estuviera terminada la nota sobre la estrategia del país y el gobierno incluyó el programa del Banco Mundial en dicho examen. En el mismo país, el sistema de las Naciones Unidas (el PNUD, el FNUAP, el UNICEF y la OMS) inició, con el apoyo de diversos donantes, una evaluación del programa nacional contra el SIDA que ayudara a formular el próximo plan a mediano plazo contra esta enfermedad.

Utilización de los resultados de las evaluaciones por el sistema de las Naciones Unidas

184. En los tres últimos años ha habido evaluaciones externas de cinco organismos (FIDA, UNCTAD, UNICEF, FNUAP y PMA) en las cuales se formulan diversas conclusiones y recomendaciones sobre cuestiones sustantivas y de gestión. En algunas se reconocen las tensiones existentes en el seno del sistema.

185. A efectos de la presente revisión, es oportuno señalar la posibilidad de que las medidas solicitadas con ocasión de una evaluación externa pedida por una parte del sistema estén en contradicción con las decisiones de la Asamblea General encaminadas a promover un enfoque más unificado, eficiente e integrado de las actividades operacionales.

4. Locales comunes y servicios comunes

186. El Grupo Consultivo Mixto de Políticas ha expresado su firme apoyo a la propuesta de ubicar juntos las organizaciones y servicios de las Naciones Unidas. Además, en el párrafo 49 de su resolución 47/199, la Asamblea General pidió al Secretario General que velase por que las actividades operacionales para el desarrollo en el sistema de las Naciones Unidas que se llevaran a cabo en nuevos países receptores se basaran desde un comienzo en un enfoque integrado, unificado, innovador y eficaz en función de los costos de la cooperación para el desarrollo y de la presencia en los países interesados.

187. Al tiempo que acogía con satisfacción la decisión del Grupo Consultivo Mixto de Políticas de establecer el objetivo de aumentar el número de locales

comunes, la Asamblea General en la misma resolución 47/199 destacó que ese objetivo debía lograrse en cooperación con los gobiernos anfitriones de modo que se realizase la eficacia, entre otras cosas, mediante la consolidación de las infraestructuras administrativas de las organizaciones de que se tratase, y sin aumentar los gastos operacionales ni del sistema de las Naciones Unidas ni del país en desarrollo anfitrión. El Grupo Consultivo Mixto de Políticas y su subgrupo de locales y servicios comunes han tomado la iniciativa de establecer locales comunes y servicios comunes y ampliar su número.

188. Con ocasión de la presente revisión, algunos donantes manifestaron su preocupación por la falta de progresos en aumentar el número de locales comunes. Aun cuando reconocían las dificultades prácticas y logísticas de situar todas las oficinas de las Naciones Unidas en un sólo recinto, señalaban que en algunos casos se oponían resistencias injustificadas. Apuntaban que a la larga las ventajas de contar con locales comunes superaban con creces las ventajas que parecía tener la independencia sea para cada organismo o para el conjunto del sistema de las Naciones Unidas. Afirmaron que los países anfitriones debían adoptar una actitud más firme con el sistema de las Naciones Unidas acerca de este asunto. Al mismo tiempo, comprendían que los progresos en la cuestión de los locales dependía de la disponibilidad de recursos financieros.

189. Según informaron los coordinadores residentes, en la actualidad hay locales comunes para las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en el 47% de los países en Asia, el 33% en Europa oriental, el 21% en América Latina y el 28% en África. En lo que respecta a las organizaciones del Grupo Consultivo Mixto de Políticas, la situación es apenas diferente: disponen de locales comunes en 33 países de un total de 92 (36%). En cuanto a la distribución regional, los porcentajes para las organizaciones del Grupo Consultivo son en América Latina del 50% y en las demás regiones los mismos antes indicados para el conjunto de organizaciones del sistema.

190. Además, como muestran las respuestas de los coordinadores residentes, es más frecuente compartir servicios que locales: en 56% de los países se hace algún uso común de los servicios (con marcadas diferencias geográficas: el 73% en Asia, el 60% en África, el 40% en Europa oriental y el 20% en América Latina). Tal vez estos datos no merezcan tanta confianza como los relativos a locales comunes, ya que la naturaleza de los servicios compartidos puede variar mucho según los países.

191. Preguntados si había datos indicativos de que el tener locales comunes haría más eficiente y coherente la actuación del sistema de las Naciones Unidas y produciría economías de fondos, el 26% de los coordinadores residentes respondió que el uso en común de locales y servicios reduciría los gastos de comunicación; el 65% previó economías de escala; y el 18% estimó que facilitaría los contactos entre los organismos de las Naciones Unidas; pero sólo el 10% juzgó que aumentaría la seguridad. A este respecto, conviene señalar que el análisis efectuado por el Grupo Consultivo Mixto de Políticas en enero de 1994 puso de relieve que el disponer de locales comunes supone unos gastos apreciablemente menores en comparación con los asociados con el arrendamiento por separado de locales. El análisis mostró que los organismos del Grupo Consultivo Mixto podrían economizar aproximadamente 1.300 millones de dólares en un período de 20 años (1996-2013) si se establecieran locales comunes para el sistema de las Naciones Unidas según la modalidad del arrendamiento con opción

de compra, que consisten en la donación del terreno por el gobierno anfitrión para la construcción de dichos locales comunes, el arriendo al constructor por un plazo determinado y, al término de este plazo, la propiedad de los locales para el sistema de las Naciones Unidas. En 1994, el Secretario General en su informe al Consejo Económico y Social sobre los progresos logrados en la aplicación de la resolución 47/199 de la Asamblea General comunicaba (E/1994/64, párr. 105) que el Grupo Consultivo en la reunión de alto nivel celebrada en Daka (Bangladesh) del 6 al 8 de febrero de 1994 había acordado que los locales comunes del sistema de las Naciones Unidas se construyeran según la modalidad del arrendamiento con opción de compra.

192. Como medida inicial, el Grupo Consultivo Mixto de Políticas ha decidido establecer una dependencia que se financiará conjuntamente. El PNUD velará por el funcionamiento cotidiano de la dependencia y el subgrupo del Grupo Mixto se ocupará de la supervisión. El personal de la dependencia y los fondos iniciales serán costeados por el PNUD, el FNUAP y el UNICEF. Se prevé que otros organismos, cuando entren a participar, paguen la parte proporcional que les corresponda de los gastos de construcción, incluidos gastos iniciales como la preparación de informes para programar la distribución del espacio y los estudios para explorar la ubicación y el suelo.

193. La Asamblea General, en su resolución 48/209, de diciembre de 1993, reafirmó que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo debían continuar estableciendo locales comunes sin que aumentaran los gastos de los gobiernos anfitriones ni del sistema de las Naciones Unidas. El subgrupo del Grupo Consultivo ha decidido, por consiguiente, orientar la reforma hacia el establecimiento de locales comunes en los países de costos elevados, donde el contar con nuevos locales reduciría las cargas mensuales y facilitaría la consolidación de las infraestructuras administrativas. Para planificar las actividades del subgrupo, se ha confeccionado una lista de países prioritarios para 1995-1997 en la que figuran los siguientes: a) África: Mozambique, Namibia, Senegal y Sudáfrica; b) América Latina: Bolivia, Brasil, Ecuador y Haití; c) región árabe: República Árabe Siria y Marruecos; d) Asia y el Pacífico: Bangladesh, Pakistán, República Democrática Popular, Lao y Camboya; e) Europa y Comunidad de Estados Independientes: Kazakstán. En otros lugares, se indagarán la oportunidades de practicar economías de escala y se aprovecharán caso por caso cuando sea factible. Todos los proyectos serán financiados conjuntamente y se procurará obtener fondos del sector privado según la modalidad del arrendamiento con opción de compra para la construcción de nuevos locales comunes del sistema de las Naciones Unidas o de la rehabilitación o remodelación de edificios proporcionados por los gobiernos.

194. En los países de la Comunidad de Estados Independientes, los gobiernos, en aplicación de lo dispuesto en el acuerdo marco del que son signatarios, han elegido edificios para albergar a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas sin pago de arrendamiento; no obstante, los gastos de renovación para transformarlos en oficinas funcionales serán a costa de los organismos participantes en proporción de la superficie que vayan a ocupar. También en este caso será el PNUD el organismo que supervisará la ejecución de cada proyecto.

195. Además, el PNUD, el FNUAP y el UNICEF han constituido reservas de capital para locales de oficina. Los miembros del Comité Consultivo tienen la opción de

evaluar en cada caso si es más ventajosa la financiación con cargo a los recursos internos disponibles o recurriendo a fondos del sector privado. El PMA, que no dispone de esos recursos, no tiene la posibilidad de contribuir a los gastos de capital, pero participará mediante el pago de arrendamiento para sufragar la parte que le toca de los gastos.

196. Algunos organismos han indicado que ellos en la actualidad disfrutan de locales sin pago de arrendamiento en sus países anfitriones, locales ubicados con frecuencia en el recinto del ministerio pertinente. El traslado a locales comunes podría en ese caso entrañar gastos adicionales, por lo que esa opción es objeto de análisis previos para averiguar si los posibles gastos adicionales quedarían compensados por el aumento de la eficiencia y otras ventajas.
