



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

Distr.  
GENERAL

DP/1995/17  
14 de febrero de 1995  
ESPAÑOL  
ORIGINAL: INGLÉS

---

Segundo período ordinario de sesiones de 1995  
Nueva York, 3 a 7 de abril de 1995  
Tema 3 del programa provisional

PROGRAMAS POR PAÍSES Y ASUNTOS CONEXOS

Informes sobre los exámenes de mitad de período: informe general

Informe del Administrador

I. OBJETO

1. El presente informe, tercero de una serie preparada de conformidad con la decisión 92/28 del Consejo de Administración, de 26 de mayo de 1992, ofrece un panorama general de los exámenes de mitad de período de 16 programas por países hechos en 1994. En él se abordan las principales cuestiones de fondo y de administración surgidas de los exámenes, sobre todo en materia de ejecución nacional, creación y aumento de la capacidad nacional, disposiciones relativas a los gastos de apoyo y método programático.
2. En el anexo I figura un resumen de los compromisos económicos contraídos con cargo a las cifras indicativas de planificación (CIP); en el anexo II figura el calendario de exámenes de mitad de período de 1995.
3. Las adiciones 1 a 5 del presente documento consisten en los informes sobre los exámenes de mitad de período de los programas de Bangladesh (DP/1995/17/Add.1), el Chad (DP/1995/17/Add.2), Guatemala (DP/1995/17/Add.3), Malawi (DP/1995/17/Add.4) y Túnez (DP/1995/17/Add.5).

II. PROCESO DE REALIZACIÓN DE LOS EXÁMENES  
DE MITAD DE PERÍODO DE 1994

4. El proceso de realización de los exámenes de mitad de período de 1994 comenzó en enero de 1994, con la distribución de directrices actualizadas sobre el particular. En el curso del año, la sede del PNUD proporcionó más apoyo para la realización de los exámenes de mitad de período de 15 programas por países y

dos programas multinacionales por conducto del mecanismo de Recursos Especiales del Programa. Los nuevos recursos se emplearon para ayudar a los asesores nacionales e internacionales a elaborar los estudios sectoriales y temáticos que se examinarían durante el proceso de examen.

5. En su informe DP/1994/6, el Administrador había previsto que en el año 1994 se llevaran a cabo alrededor de 60 exámenes de programas por países y multinacionales, tanto obligatorios (programas con presupuestos de más de 10 millones de dólares) como facultativos. Sin embargo, esa previsión no se cumplió por diversas razones, entre ellas las siguientes:

a) La lentitud con que se emprendió y se llevó a cabo la elaboración de los nuevos programas y proyectos, debido a la implantación del método programático;

b) Los compromisos previos con otras actividades de ámbito nacional patrocinadas por las Naciones Unidas, como mesas redondas, reuniones de grupos consultivos y la preparación de la nota sobre la estrategia del país;

c) Las condiciones imperantes en los países en que se desarrollaban los programas que no coadyuvaban a la realización de exámenes de mitad de período, como elecciones nacionales y luchas internas;

d) Las reformas administrativas de las oficinas del PNUD en los países que entrañaban traslados periódicos de personal.

6. Los 16 exámenes hechos en 1994 representan un valor total de 345,2 millones de dólares, es decir, aproximadamente el 10% de la cuantía de las cifras indicativas de planificación del quinto ciclo disponibles actualmente (es decir, la suma de los saldos arrastrados del cuarto ciclo más los recursos correspondientes a las cifras indicativas de planificación del quinto ciclo estimados al 70%).

7. El Administrador ha tomado nota de las cuestiones que se acaban de plantear y adoptará las medidas necesarias para mejorar la organización de los exámenes de mitad de período aún por realizarse.

### III. OBSERVACIONES GENERALES

8. Los exámenes de mitad de período hechos en 1994 confirman las observaciones formuladas anteriormente (DP/1994/6) en el sentido de que tanto los programas por países como el personal directivo del PNUD consideran que el proceso de realización de esos exámenes es una buena oportunidad para determinar si un programa sigue cumpliendo los objetivos previstos y las probabilidades de que produzca los resultados deseados, para lo cual habría que resolver las dificultades operacionales, si las hubiere, y sentar las bases para la tarea de programación siguiente.

9. La importancia que se asigna al citado proceso queda demostrada por el grado de participación en las reuniones de los exámenes de mitad de período y por la gama de los participantes en ellas. En general, aunque fueron los ministerios de coordinación de los gobiernos los que organizaron las reuniones,

éstas registraron una elevada participación de los ministerios técnicos y de las misiones residentes de los donantes bilaterales y multilaterales. La sede del PNUD prestó apoyo al proceso ofreciendo los servicios del mecanismo de Recursos Especiales del Programa y proporcionando a las oficinas de los países asesoramiento sobre los documentos y las reuniones relativos a las cuestiones de interés común; para ello se valió de los comités de evaluación de proyectos de las distintas direcciones y del Comité de Examen del Programa. Los funcionarios superiores de la sede del PNUD pudieron participar en la mitad de las reuniones sobre el proceso de examen celebradas en 1994.

10. En ciertos casos, el examen de mitad de período formó parte de una tarea más amplia. En la República Centroafricana, a instancias del Gobierno, se integró en un examen general de las actividades operacionales de las Naciones Unidas en el país, mientras que en Túnez se llevó a cabo junto con el del programa del Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP). El examen de mitad de período de Botswana tuvo lugar al mismo tiempo que el examen que hizo el Gobierno del séptimo plan nacional de desarrollo. En cambio, en Viet Nam el examen se aplazó en atención a la labor de examen que llevaba a cabo un grupo consultivo. La participación de amplios sectores en los exámenes y los inicios de una práctica de exámenes conjuntos, si bien son todavía de carácter limitado y excepcional, ofrecen excelentes oportunidades de promover una mayor coordinación y definición de los programas y actividades de cooperación externa.

11. Los exámenes demostraron que los programas por países, en conjunto, seguían respondiendo a las prioridades nacionales y que ninguno de ellos requería modificaciones que justificaran volver a presentarlos a la Junta Ejecutiva, lo que parece corroborar el hecho de que, en general, los programas por países se preparan cuidadosamente y abordan debidamente las principales prioridades del desarrollo a mediano y a largo plazo. Aunque el Chad hubo de afrontar graves dificultades socioeconómicas después de que se aprobó su quinto programa, en 1992, el examen de mitad de período sirvió para reafirmar que el programa, en general, seguía respondiendo a las necesidades del país y que la única modificación que había que hacer, como mucho, era ajustar el grado de atención que se prestaba a ciertos puntos. Tras la instauración de la democracia, en el programa para el Chad se insiste ahora en la buena administración de los asuntos públicos como principio predominante de las tres esferas de actividad originales: el desarrollo humano, el desarrollo de los sectores rural y secundario y el apoyo a la gestión del desarrollo.

12. Pese a la observación anterior, también ha quedado demostrado que los programas para los países pueden adaptarse a la evolución de las circunstancias. En los tres últimos años, en la República Centroafricana ha habido luchas civiles, se ha elegido un nuevo Gobierno y, en enero de 1994, el franco CFA se devaluó en un 50%; al igual que otros países, se redujeron las cifras indicativas de planificación y las asignaciones de créditos del Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización (FNUDC). A causa de estos acontecimientos, y teniendo en cuenta el examen general y de mitad de período de las actividades operacionales de las Naciones Unidas llevado a cabo en agosto de 1994, el quinto programa para el país se ajustó con objeto de centrar la cooperación del PNUD en dos esferas de actividad (y no en las tres esferas originales), a saber, el desarrollo social y el fortalecimiento de la capacidad nacional de gestión económica.

13. Los exámenes demuestran también que la mayoría de los programas siguen orientándose en gran medida a la realización de proyectos, pero a partir del cuarto ciclo se ha progresado mucho en la elaboración de programas mejor definidos, que abarcan menos esferas de actividad y menos proyectos. Los exámenes continúan brindando la oportunidad de reducir aún más la dispersión de las actividades abandonando algunos proyectos, afianzando otros de pequeña envergadura y reorganizando otros en torno a determinadas cuestiones y sectores, a fin de aumentar la eficacia de los programas. En el caso de Bangladesh, país en que había la elevada cifra de 100 proyectos al momento de hacerse el examen, se adoptó, en la reunión pertinente, un conjunto de principios rectores para concentrar los proyectos del PNUD, seleccionar las nuevas propuestas y cancelar varios proyectos del programa para el país que se habían aprobado pero cuya ejecución no se había iniciado.

14. Los exámenes revelan que en los últimos años se han hecho grandes esfuerzos por mejorar la coordinación de la ayuda a escala nacional, sobre todo mediante exámenes de mitad de período, mesas redondas y otros mecanismos. Sin embargo, no hay muchos indicios de que tales esfuerzos hayan superado el mero intercambio de información y desembocado, por ejemplo, en proyectos conjuntos de programación de varias instituciones. Aunque se intentó instaurar la práctica de exámenes conjuntos de programas en la República Centroafricana y otros países (en la India, en 1993), los diversos organismos siguieron manteniendo programas autónomos. El obstáculo principal para lograr una coordinación eficaz de la ayuda sigue siendo el hecho de que los organismos, fondos y programas tienen distintos - y, a menudo, divergentes - métodos de programación, procedimientos internos y normas de presentación de informes. Por conducto del Grupo Consultivo Mixto de Políticas y del Comité Consultivo en Cuestiones de Programas y de Operaciones se está tratando de armonizar los distintos procedimientos a fin de acrecentar la coordinación y la eficacia de la cooperación externa.

15. Por otra parte, si bien se reconoce que los exámenes de mitad de período constituyen un instrumento fundamental de gestión, también despiertan preocupación el volumen de trabajo que suponen y la falta de vinculación concreta que tienen con otros procesos y actividades patrocinados por las Naciones Unidas, como las notas sobre la estrategia del país, los grupos consultivos, las mesas redondas, las evaluaciones y programas nacionales de cooperación técnica (NATCAP), entre otros. La racionalización de esos procesos y actividades reduciría sensiblemente la duplicación de tareas y el volumen de trabajo inherentes a dichos exámenes; esta cuestión es objeto de estudios a fondo dentro del PNUD y entre los organismos, en los foros del Comité Consultivo en Cuestiones de Programas y de Operaciones y del Grupo Consultivo Mixto de Políticas, todo ello en el contexto de la resolución 47/199 de la Asamblea General.

16. Sin embargo, de los exámenes temáticos y sectoriales y otros informes preparados durante el proceso de realización de los exámenes de mitad de período se desprende, en general, que los programas por países han adelantado mucho en el logro global de sus objetivos.

#### IV. CUESTIONES RELATIVAS A LOS PROGRAMAS

##### A. Ejecución nacional

17. En principio, se sigue aceptando como norma que la modalidad de la ejecución nacional es fundamental para crear y aumentar la capacidad nacional con objeto de responsabilizarse del proceso de desarrollo, administrarlo y mantenerlo. Esta modalidad se menciona también por las posibilidades que ofrece de que las instituciones nacionales y las instituciones técnicas exteriores entablen relaciones de colaboración a largo plazo mediante convenios de cooperación y realización. Sin embargo, los avances en la adopción de dicha modalidad en los programas examinados han sido moderados y desiguales. La ejecución nacional requiere que los programas por países cumplan ciertas condiciones institucionales y de procedimiento que garanticen una adecuada responsabilidad técnica, financiera y en cuestiones de fondo. Por esta razón, los países han sido muy cautos en adoptar esta modalidad. Pese a que sus índices de capacidad nacional eran relativamente elevados, Bangladesh tenía solamente el 21% de los recursos correspondientes a sus CIP en régimen de ejecución nacional en la fecha del examen (lo que representaba el 27% de los proyectos) y es poco probable que cumpla el objetivo original del programa para el país de llegar al 60% de esos recursos a finales de su quinto programa. Botswana, que adoptó la modalidad de ejecución nacional en 1989, sigue registrando unos índices de ejecución nacional relativamente bajos (el 22% de los recursos correspondientes a las CIP) debido a las fuertes limitaciones que afectan a su capacidad nacional. En cambio, en Malawi, los índices de ejecución nacional habían aumentado espectacularmente hasta llegar al 80% a la fecha del examen y se preveía que llegaran al 100% al final del ciclo.

18. En la práctica, la ejecución nacional se ha considerado un sinónimo de la ejecución estatal y se ha llevado a cabo de manera muy centralizada, por lo común mediante una dependencia o un proyecto de apoyo a la ejecución nacional creados y financiados especialmente a tal efecto e incorporados en las estructuras estatales, en unos casos, o independientes de ellas, en otros. Las dependencias de apoyo están, al parecer, muy generalizadas y se encargan de elaborar directrices locales para la ejecución nacional, de instruir a los ministerios competentes en los procedimientos de ejecución nacional, de preparar los informes pertinentes de ejecución nacional, de facilitar la concertación de convenios con los organismos de cooperación y de realizar y, en general, de prestar apoyo a los ministerios técnicos que administran los programas de ejecución nacional.

19. Hay cierta preocupación por la complejidad de los actuales procedimientos y necesidades de ejecución nacional, que ha hecho necesario crear unidades o proyectos de apoyo a la ejecución nacional, y por las consecuencias negativas a largo plazo de esas dependencias en la creación y desarrollo de la capacidad nacional y en la integración de la cooperación técnica en los programas e instituciones nacionales.

20. La mayoría de los programas de ejecución nacional han recurrido sistemáticamente a los servicios de los organismos especializados y de la Oficina de Servicios para Proyectos (OSP) para obtener bienes y servicios externos, entre ellos servicios de asesoramiento y becas. Los programas también han recurrido, en diversos grados, al mecanismo de los SAT-2 para mejorar la

rendición de cuentas en cuestiones de fondo y procurarse el apoyo técnico de los organismos especializados durante la realización de las tareas, aunque existe la opinión generalizada de que las normas por las que se rige ese mecanismo no favorecen la prestación de un apoyo sostenido por parte de los organismos.

#### B. Creación y aumento de la capacidad

21. Los programas examinados demuestran palpablemente que la creación y el aumento de la capacidad nacional sigue siendo un objetivo fundamental de los programas que reciben apoyo del PNUD, pero que la mayor parte de este apoyo se ha dirigido a las instituciones estatales centrales y ha tendido a centrarse más en la mejora de las calificaciones técnicas personales (mediante actividades de capacitación y educación suplementarias) que en la de las calificaciones técnicas institucionales. La creación y el aumento de la capacidad nacional es un proceso a largo plazo y suele ser difícil de evaluar tras un lapso de dos años. En el caso de Malawi, en cada una de las cuatro esferas de programación del quinto programa para el país se creó un equipo mixto de programación del Gobierno y el PNUD encargado de elaborar los marcos de los programas. Los equipos mixtos no sólo han aumentado el control del Gobierno sobre la ejecución del quinto programa para el país, sino que también han brindado una oportunidad única en su género para ofrecer capacitación en el trabajo y crear y aumentar la capacidad en la esfera de la formulación de políticas y programas.

22. Pese al apoyo que prestan a la creación y el aumento de la capacidad las estructuras centrales de gobierno, en algunos programas por países se ha reconocido que es preciso que las actividades pertinentes alcancen de forma más directa a los destinatarios de la cooperación técnica, para darles una mayor autonomía. Estos esfuerzos se llevan a cabo con la participación activa de las autoridades locales y de los grupos de ámbito comunitario. Se han registrado actividades particularmente intensas en Malawi, en las esferas en que obtienen repercusiones a nivel local, y en Bangladesh, en lo que respecta a los programas de alivio de la pobreza. Las organizaciones no gubernamentales y los grupos privados que participan en la realización de determinados componentes de los programas reciben un apoyo un tanto limitado en materia de creación y aumento de la capacidad.

23. En general, se ha observado que los factores principales que obstaculizan la creación y el aumento de una capacidad nacional sostenibles son: a) la falta de un clima favorable en el sector público, b) la falta de un volumen decisivo de personal de contraparte que tenga la formación y la motivación adecuadas, c) una elevada tasa de movimiento de personal y d) el incumplimiento de las obligaciones contraídas por concepto de pagos presupuestarios y en especie. También se ha observado que la creación y el aumento de la capacidad exigen que se reformen determinadas leyes e instituciones nacionales y que los gobiernos asuman el compromiso político de hacer las inversiones a largo plazo que se necesitan.

24. La labor reciente del PNUD<sup>1</sup> en materia de creación y aumento de la capacidad será, sin duda, particularmente útil para ayudar a sus oficinas en los países y a los gobiernos de éstos a determinar de forma sistemática las necesidades nacionales en este ámbito y a elaborar las estrategias apropiadas para satisfacerlas.

C. Disposiciones relativas a los gastos de apoyo

25. La experiencia adquirida con las nuevas disposiciones relativas a los gastos de apoyo de los programas por países sujetos a examen es escasa todavía, como suele ocurrir en estos casos (véase el informe del equipo de evaluadores independientes externos relativo a las disposiciones sobre gastos de apoyo a los organismos (DP/1994/23/Add.1)). Dos de las características que se elogian en los exámenes de mitad de período que tiene actualmente ante sí la Junta Ejecutiva son el aumento de la transparencia del sistema y la distinción que se hace entre los servicios de apoyo técnico (SAT-1 y SAT-2), por una parte, y los servicios administrativos y operacionales, por la otra. Así pues, se han realizado esfuerzos considerables por financiar los nuevos programas teniendo en cuenta las nuevas disposiciones.

D. Método programático

26. La aplicación del método programático ha progresado con lentitud por dos razones fundamentales. En primer lugar, la mayor parte de los programas por países del quinto ciclo comprenden un número relativamente alto de proyectos independientes heredados del cuarto ciclo. En lo que respecta a estos programas, se han hecho grandes esfuerzos por disminuir el número de esferas de actividad y reducir la dispersión dentro de éstas aglutinando los proyectos por temas y sectores y, en algunos casos, poniendo fin a las actividades de ciertos proyectos aislados.

27. En segundo lugar, si bien en las nuevas actividades de programación se ha tendido a aplicar el método programático, la incertidumbre con respecto a los requisitos operacionales del método ha obstaculizado el avance en este ámbito. La preparación de los programas nacionales, del documento de apoyo al programa y de las disposiciones de apoyo a la aplicación de los programas hace necesario que tanto los gobiernos como el PNUD hagan acopio de una gran cantidad de información y realicen intensas gestiones administrativas, dado que al determinar las prioridades nacionales nunca se entra en los detalles relativos a las disposiciones de apoyo a la aplicación. También debe prestarse suma atención a las relaciones interministeriales, pues los programas son multisectoriales por naturaleza y exigen la participación de un gran número de instituciones nacionales. En el caso de Bangladesh, cabe señalar que ha habido una falta de entendimiento común del método programático por parte del Gobierno, los organismos de las Naciones Unidas y otros donantes, lo que ha dificultado la amplia colaboración que se había previsto llevar por medio del documento de apoyo al programa y de las disposiciones de apoyo a la aplicación de programas.

---

<sup>1</sup> Principios rectores en materia de creación y aumento de la capacidad, diciembre de 1994.

A estos problemas, pese a que son una parte superable del proceso de aprendizaje, se ha debido en gran medida la lentitud con que se han preparado los programas durante el quinto ciclo.

28. A fin de facilitar la comprensión y la adopción del método programático en la programación por países, el PNUD ha elaborado unas directrices relativas al documento de apoyo al programa y a las disposiciones de apoyo a la aplicación de programas (1993), un módulo de capacitación, que incluye un vídeo de instrucción (1994), y ha colaborado en la preparación de las directrices de supervisión y evaluación del método programático por intermedio del Comité Consultivo en Cuestiones de Programas y de Operaciones (1994). El PNUD colabora también con el Centro de la OIT, de Turín, en la preparación de un módulo de capacitación en el método programático destinado a los organismos de las Naciones Unidas con sede en Ginebra.

#### V. SITUACIÓN EN MATERIA DE RECURSOS

29. A mitad de período, la mayoría de los programas por países han comprometido una elevada proporción de sus recursos programables correspondientes a las CIP debido a una serie de factores: la elevada cifra de compromisos arrastrados del cuarto ciclo; la reducción del 30% de las CIP y las restricciones impuestas a la reserva para el programa, que ascienden, en promedio, al 5% de los recursos programables. Todo ello ha tenido como efecto neto una limitación de la capacidad de los programas para aprovechar las nuevas oportunidades, en particular la de ocuparse de esferas que revisten especial interés para la Junta Ejecutiva.

#### VI. MEDIDAS DE LA JUNTA EJECUTIVA

30. La Junta Ejecutiva tal vez desee:

Tomar nota del presente informe.

Anexo I

DATOS FINANCIEROS RESUMIDOS SOBRE LAS OBLIGACIONES CON CARGO  
A LAS CIP A LA FECHA DE LOS EXÁMENES DE MITAD DE PERÍODO

País	CIP Disponibles <sup>a</sup> (1)	Compromisos a mitad de período (2)	(2) como porcentaje de (1)
(En miles de dólares)			
Bangladesh	100 423	87 077	87
Botswana	4 447	1 070	24
Chad	24 904	22 633	91
Comoras	8 034	8 404	105
Emiratos Árabes Unidos	n.d.		
Guatemala	6 813	4 715	69
Islas Cook	595	550	92
Islas Salomón	5 462	2 571	47
Malawi	40 610	32 868	81
Marruecos	17 252	15 729	91
Samoa	4 918	3 038	62
Seychelles	629	636	101
Siria	11 184	8 583	77
Túnez	5 669	4 874	86
Yemen	27 827	17 341	62
Viet Nam	63 367	43 874	69

<sup>a</sup> Suma de los saldos arrastrados del cuarto ciclo más las CIP del quinto ciclo ajustadas al 70% de su cuantía.

Anexo II

CALENDARIO DE LOS EXÁMENES DE MITAD DE PERÍODO DE 1995

Enero a junio de 1995

Europa

Hungría, Malta, Polonia, Programa multinacional de Europa.

África

Burkina Faso, Burundi, Camerún, Congo, Côte d'Ivoire, Gabón, Guinea, Guinea Ecuatorial, Madagascar, Malí, Níger, Swazilandia, Uganda, Programa multinacional de África.

Asia y el Pacífico

Bhután, Filipinas, Malasia, Nepal, Pakistán, Papua Nueva Guinea, Programa multiinsular del Pacífico, República Democrática Popular Lao, República Popular Democrática de Corea, Viet Nam, Programa multinacional de Asia y el Pacífico.

Estados árabes

Arabia Saudita, Argelia, Bahrein, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Jordania, Kuwait, Líbano, Marruecos, Qatar, Siria, Sudán, Yemen.

América Latina y el Caribe

Anguila, Antigua y Barbuda, Argentina, Belice, Programa multiinsular del Caribe, Chile, Costa Rica, Cuba, Dominica, Ecuador, Granada, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Uruguay, Venezuela, Programa multinacional de América Latina y el Caribe.

Programas mundiales e interregionales

Programas mundiales e interregionales.

Julio a diciembre de 1995

Europa

Bulgaria, Rumania.

África

Benin, Etiopía, Gambia, Ghana, Guinea-Bissau, Lesotho, Mauricio, Mauritania, Mozambique, Namibia, Nigeria, Sierra Leona, Tanzanía, Rwanda, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Zimbabwe.

Asia y el Pacífico

Camboya, Islas Marshall, Maldivas, Micronesia, Mongolia, Palau, Papua Nueva Guinea, República de Corea, Sri Lanka, Tailandia, Tokelau, Tuvalu, Vanuatu.

Estados árabes

Djibouti, Libia.

América Latina y el Caribe

Antillas Neerlandesas, Barbados, Bermudas, El Salvador, Islas Caimán, Islas Turcas y Caicos, Jamaica, Montserrat, Nicaragua, Santa Elena.

-----