NACIONES UNIDAS

DP

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

Distr.
GENERAL

DP/FPA/1997/9
5 de marzo de 1997
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

Período de sesiones anual de 1997
Nueva York, 12 a 23 de mayo de 1997
Tema 5 del programa provisional
FNUAP

FONDO DE POBLACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

RECOMENDACIONES SOBRE EL PROCESO DE PROGRAMACIÓN DEL FONDO DE POBLACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

Informe de la Directora Ejecutiva

1. En la decisión 96/13 de la Junta Ejecutiva, adoptada en el segundo período ordinario de sesiones de 1996, se pidió a la Directora Ejecutiva que presentara recomendaciones sobre el proceso de programación por países del Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP) en el futuro, para que la Junta las examinara en el período de sesiones anual de 1997. En la decisión se pidió también a la Directora Ejecutiva que revisara el formato, contenido y calendario de la documentación remitida a la Junta Ejecutiva sobre actividades por países. En el tercer período ordinario de sesiones de 1996, el FNUAP presentó un nuevo formato para la presentación de proyectos de programas por países en el que se recogían varias de las preocupaciones que habían expresado los miembros de la Junta. El nuevo formato de presentación que, por término medio, se redujo en un 40% respecto de los anteriores, incluía datos relativos a la decisión 96/15 sobre el nuevo método de asignación de recursos del Fondo de Población de las Naciones Unidas y se centraba en los temas de mayor interés para la Junta, incluida la experiencia adquirida en programas anteriores del FNUAP, las ventajas comparativas del Fondo en relación con otros donantes, la estrategia prevista para el programa propuesto, su plan de aplicación y los resultados previstos. En ese período de sesiones de la Junta y en los períodos subsiguientes, los miembros de la Junta Ejecutiva formularon observaciones favorables acerca del nuevo formato, hicieron algunas propuestas concretas y pidieron al Fondo que continuara ampliando su cobertura de los aspectos mencionados supra. Habida cuenta de esa amplia aprobación, la Directora Ejecutiva tiene intención de mantener ese formato para la presentación de proyectos de programas por países a la Junta Ejecutiva y de continuar los esfuerzos por mejorarlo.

2. En el segundo párrafo de la decisión 96/13, la Junta Ejecutiva pidió a la Directora Ejecutiva que celebrara consultas con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), a fin de examinar los medios de armonizar el proceso de programación por países del Fondo con los del PNUD y el UNICEF. Si bien los procesos de programación por países del PNUD y del UNICEF son distintos, hay un propósito común que parece haber inspirado la concepción de ambos, a saber, el propósito de los miembros de las juntas ejecutivas de participar en la elaboración de los programas por países de manera más eficaz y desde etapas anteriores. La Directora Ejecutiva apoya plenamente la necesidad percibida de que el proceso de programación sea más inclusivo. Así pues, a fin de hallar la mejor manera de lograr ese propósito, el Fondo ha examinado sus propios procedimientos de programación teniendo en cuenta los tres objetivos siguientes: a) promover aportaciones efectivas de todos los miembros interesados de la Junta Ejecutiva, b) respetar los principios del multilateralismo y c) reducir la carga administrativa del FNUAP de modo que se destine la mayor cantidad posible de recursos del Fondo a los programas.

Aportaciones de los miembros

3. El FNUAP siempre ha promovido y solicitado las aportaciones efectivas de los gobiernos miembros en la elaboración de programas y el proceso de aprobación. Esas aportaciones pueden ser más fructíferas cuando son resultado de un auténtico diálogo entre el Fondo y los gobiernos miembros y cuando se dispone de tiempo suficiente para examinar con detenimiento las recomendaciones e incorporarlas en el programa a medida que se elabora. En consecuencia, a fin de alcanzar esos objetivos y para que tengan la máxima repercusión posible en los propios programas, toda aportación debe hacerse lo antes posible en el proceso de programación. A juicio del Fondo, la mejor manera de conseguirlo es velar por la participación de los gobiernos miembros en el proceso de examen de programas y formulación de estrategias, que constituye la primera etapa de la elaboración de los programas.

4. Habida cuenta de la forma en que funciona el ciclo de programación en el FNUAP, no queda claro si los modelos de programación que utilizan algunas de las organizaciones asociadas son eficaces para lograr el objetivo de una participación efectiva y económica en lo que hace al uso de los recursos para la gestión. Por ejemplo, con arreglo al actual sistema del UNICEF, los miembros de la Junta Ejecutiva formulan observaciones acerca de la estrategia propuesta del nuevo programa aproximadamente un año antes de que empiece el nuevo ciclo de programación y luego aprueban el programa en su forma definitiva, con arreglo al procedimiento de aprobación tácita, en el período de sesiones de la Junta inmediatamente anterior a la fecha prevista para el inicio del programa. De esta manera, pues, se requiere un doble proceso de programación: uno para elaborar una estrategia, que la Junta puede aprobar o no, y otro para presentar el programa. Hasta la fecha, en el UNICEF, esta segunda etapa ha sido un proceso esencialmente nominal: en 1996 sólo uno de los 40 programas propuestos para 1997 se examinó en el período de sesiones de la Junta celebrado en septiembre. No obstante, la secretaría del UNICEF realizó grandes esfuerzos por preparar los 40 documentos sobre los países con destino a ese período de sesiones. Ese doble proceso agobiaría considerablemente los recursos de una organización pequeña como el FNUAP, tanto en lo que respecta al proceso de programación sobre el terreno y en la sede como en lo que se refiere a la

preparación y tramitación de los documentos de programas que han de someterse a la Junta Ejecutiva para su examen.

5. Con arreglo al proceso establecido para el PNUD en la decisión 96/7 de la Junta Ejecutiva, el Administrador del PNUD debe presentar "oportunamente" las estructuras de cooperación con los países. La Junta sólo las examina cuando cinco miembros lo solicitan anticipadamente por escrito. El proceso es nuevo y aún no se puede decir si da a los miembros una ocasión apropiada para formular observaciones respecto de la elaboración del proyecto de programa, especialmente habida cuenta de que ese aporte se hace en el curso de un breve período de sesiones de la Junta, en el que se pueden examinar varios programas. En esas sesiones de la Junta, las observaciones suelen ser de carácter general y los miembros de la Junta a veces expresan opiniones divergentes sobre las opciones programáticas. No existe actualmente ningún mecanismo para conciliar esas divergencias en el marco de la Junta y no siempre queda claro de qué manera el programa puede recoger todas las aportaciones en forma apropiada. En ese proceso queda poco tiempo para el diálogo y la conciliación de opiniones divergentes, que constituyen una de las principales ventajas del proceso de examen de programas y formulación de estrategias del FNUAP.

6. El proceso de programación del Fondo se realiza necesariamente en un período de varios meses. Incluye un examen de mitad de período que, por lo general, se lleva a cabo unos 18 meses antes de la fecha prevista para el inicio de un nuevo programa. De conformidad con el modelo del UNICEF, sería necesario que ese proceso empezara mucho antes a fin de que la estrategia pudiera ser examinada por la Junta un año antes de que empezara el programa propuesto. Los ciclos de programación del Fondo suelen ser de cuatro o cinco años, lo que supone que la elaboración del nuevo programa tendría que empezar más o menos a mitad del programa anterior cuando, en efecto, todavía no se ha adquirido suficiente experiencia para formular recomendaciones para el ciclo siguiente. En la práctica, muchas de las actividades programáticas suelen realizarse en la segunda parte del ciclo de programación debido a que es necesario sentar las bases en la primera parte del programa. Incluso en el marco del ciclo actual, a menudo se considera que no se dispone de tiempo suficiente para evaluar debidamente los logros y las restricciones cuando se prepara el siguiente programa. No sería prudente abreviar todavía más el proceso.

7. Por todas estas razones, el Fondo considera que la forma más dinámica de elaborar un proceso de programación más amplio consiste en lograr la participación de representantes de los gobiernos miembros en las etapas iniciales, examinar detenidamente todas las aportaciones, tanto en el marco de las prioridades de desarrollo del país en el que se ejecuta el programa como en el marco de un diálogo con el gobierno del país en el que se ejecuta el programa, durante el período en que efectivamente se está elaborando el programa, es decir, durante el examen de programas y la formulación de estrategias. Esto se haría con la previsión de que las sugerencias de los gobiernos miembros se comunicarían también a sus representantes en la Junta Ejecutiva, de modo que los miembros de la Junta tuvieran oportunidad para cumplir su vital función de vigilancia y supervisión. De ese modo, la Junta dispondría de más información de la que suele tener para sustentar sus opiniones y su aprobación o rechazo definitivos de un proyecto de programa por países. Ello aseguraría una auténtica aportación de los gobiernos miembros al programa.

Principios del multilateralismo

8. La gran virtud del FNUAP en la prestación de asistencia en materia de población y salud genésica radica en que es la principal organización multilateral en el sector, con todas las ventajas que ello ofrece en términos de neutralidad, ventaja comparativa, alcance mundial, conocimientos especializados y experiencia adquirida en más de 25 años de programación. En el cumplimiento de su mandato y en la promoción de los objetivos de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, el Fondo tiene en cuenta lo dispuesto en la resolución 50/120 de la Asamblea General: "los rasgos fundamentales de las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas deben ser, entre otros, su carácter universal, voluntario y de donación, su neutralidad y multilateralismo y su capacidad de atender con flexibilidad a las necesidades de los países en desarrollo, y que las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas se realizan en beneficio de los países en desarrollo, a solicitud de los interesados y de conformidad con las políticas y prioridades de desarrollo de estos". Para que un programa por países se realice con éxito, a la par de su elaboración lógica y sustantiva, es fundamental que se fomente un sentido de autoría de todas las actividades propuestas por parte del país en el que se ejecuta el programa. Además, el programa, que debe estar bien concebido desde el punto de vista técnico, ha de reflejar las necesidades, aspiraciones y capacidades del país interesado en la aplicación del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo. A juicio del Fondo, ese objetivo se puede alcanzar mediante el procedimiento que propone.

Reducción de la carga administrativa

9. El proceso de programación es necesariamente prolongado y exige que se celebren numerosas consultas entre el gobierno y el FNUAP, otros asociados en el desarrollo, expertos técnicos, organismos de ejecución y los miembros de la Junta Ejecutiva. También exige la celebración de numerosas consultas y reuniones en el propio Fondo, así como una intensa labor preparatoria. La Directora Ejecutiva opina que un aumento del número de informes que prepara con destino a la Junta Ejecutiva no mejorará necesariamente la eficacia de la valiosa contribución de la Junta a la elaboración del programa, pero sin duda aumentará la cantidad de tiempo y recursos financieros que el Fondo dedica a preparar la documentación. Más conveniente sería que ese tiempo y esos recursos se invirtieran en los programas. Una participación más activa de los países miembros en el examen de programas y la formulación de estrategias entrañará ciertamente un ligero aumento de la actividad administrativa sobre el terreno, aunque los resultados serán más tangibles y los gastos mucho menores que si la Junta exigiera una doble elaboración de todos los proyectos de programas por países del Fondo.

El proceso de programación que se propone

10. En consecuencia, el FNUAP propone que se amplíe en forma más sistemática el proceso de examen de programas y formulación de estrategias a fin de que haya una mayor participación por parte de los gobiernos miembros interesados. Naturalmente, se notificará con antelación a todos los países miembros de la Junta Ejecutiva de los procesos de examen de programas y formulación de estrategias previstos y se les solicitará que participen activamente sobre el terreno. A ese fin, se darán instrucciones a todos los representantes

del FNUAP. Las nuevas directrices de programación que se están elaborando incorporarán esta propuesta en la estructura oficial de las responsabilidades de las oficinas exteriores. En esas instrucciones se hará hincapié en que corresponde a los representantes conceder tiempo suficiente a las embajadas o las oficinas exteriores de los organismos de desarrollo para que programen su propia participación. Las aportaciones que se reciban de los gobiernos miembros interesados se considerarán parte integrante del proceso de examen de programas y formulación de estrategias. También se alentará a los Estados miembros a que hagan llegar sus recomendaciones a las misiones permanentes en Nueva York, de manera que cada nuevo programa pueda ser examinado teniendo presentes las sugerencias formuladas sobre el terreno y se tomen en consideración todas las propuestas viables.

11. Como siempre ha ocurrido, el proceso de examen de programas y formulación de estrategias incluirá la celebración de amplias consultas y entrañará la participación del gobierno del país en el que se ejecute el programa, y su mandato se formulará teniendo en cuenta las necesidades y prioridades del gobierno. Una vez que se ha elaborado un programa, el gobierno y el Fondo colaboran en la elaboración de la versión definitiva convenida que se ha de presentar a la Junta Ejecutiva. Con arreglo al modelo que utiliza actualmente el PNUD, todo programa es examinado en detalle por la Junta Ejecutiva si así lo solicitan cinco de sus miembros. El Fondo estaría dispuesto a examinar cualquier programa en profundidad y trataría de asegurar, en la medida de lo posible, la presencia de representantes del FNUAP interesados, tanto en las reuniones oficiosas como en las reuniones oficiales durante los períodos de sesiones de la Junta Ejecutiva. Cualquier otra contribución que se haga durante las sesiones de la Junta y que sea aprobado por todos los miembros de la Junta se incorporará en las instrucciones que se den a los representantes del FNUAP para orientar la ejecución de las actividades de los programas.

12. La Directora Ejecutiva considera que varios de los objetivos previstos podrían alcanzarse mediante un proceso destinado a asegurar la participación activa y sistemática de los gobiernos miembros interesados en el proceso de programación sobre el terreno. En especial, ese proceso daría oportunidad a los países miembros de hacer una auténtica contribución al proceso de programación, lo que realzaría la eficacia en la elaboración de programas. El procedimiento que se propone simplificaría también el proceso preparatorio, y, por ende, se reduciría al mínimo los costos.

Recomendación

13. La Directora Ejecutiva recomienda a la Junta Ejecutiva que se pronuncie en favor de seguir utilizando el formato actual para la presentación de los proyectos de programas por países, haciendo hincapié en que, en la presentación de dichos proyectos, se debe tratar de presentar en forma clara y analítica las cuestiones de mayor importancia para la Junta, como se señala en el párrafo 1 del presente informe. La Directora Ejecutiva recomienda, también, que la Junta apruebe un procedimiento de programación que aliente a los miembros de la Junta Ejecutiva a participar en el examen de programas y la formulación de estrategias, y que los programas propuestos se aprueben en los períodos de sesiones de la Junta Ejecutiva con arreglo al procedimiento de aprobación tácita.