



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

Distr.
GENERAL

DP/1997/20
8 de mayo de 1997
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

Período de sesiones anual de 1997
Nueva York, 13 a 23 de mayo de 1997
Tema 8 del programa provisional

INFORME ANUAL DEL ADMINISTRADOR Y ASUNTOS CONEXOS

GESTIÓN PARA EL CAMBIO: EL PNUD 2001

PROPUESTAS ACTUALIZADAS

PROPUESTAS ACTUALIZADAS QUE SE DERIVARON DE LAS CONSULTAS
CELEBRADAS CON LA JUNTA EJECUTIVA

I. FINALIDAD

1. En marzo de 1997 se distribuyó a los miembros de la Junta Ejecutiva un texto anticipado del documento DP/1997/16/Add.7 que serviría de marco para las consultas. Las deliberaciones sobre la cuestión continuaron en el segundo período ordinario de sesiones de la Junta, celebrado en 1997 y posteriormente en sesiones oficiosas celebradas los días 11 y 21 de abril y 1º de mayo de 1997. En estas reuniones los miembros de la Junta ofrecieron orientación a la secretaría sobre una serie de cuestiones de política.

2. La Junta Ejecutiva participa activamente en el proceso de cambio y sus miembros observarán que la orientación que ya han dado a la secretaría se reflejarán en el período de sesiones anual de 1997. Por consiguiente, en el presente documento de trabajo se establecen los elementos del conjunto de cambios que se han ido aclarando o revisando en el proceso de consultas y se actualizan propuestas anteriores a la luz de los resultados de dichas deliberaciones.

3. Las propuestas actualizadas o revisadas se refieren a seis cuestiones de política que se han agrupado con arreglo a tres características que definen el nuevo Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y que se presentan en el documento DP/1997/16/Add.7. Las seis cuestiones de política son: a) la responsabilidad del coordinador residente, b) el papel de la

movilización de recursos en el PNUD, su contexto de política y su relación con las necesidades de los países en que se ejecutan programas, c) la base y el plan para establecer los servicios subregionales propuestos, incluida la estimación de gastos; d) el lugar que ocupa la Oficina de Evaluación en la nueva estructura del PNUD; e) la posibilidad de descentralizar las oficinas regionales, y f) las funciones que competen ante emergencias humanitarias a la Oficina de Apoyo y Servicios al Sistema de las Naciones Unidas y la División de Respuesta de Emergencia respectivamente.

II. PROPUESTAS ACTUALIZADAS

A. Atención centrada en los países

1. La responsabilidad del coordinador residente y el papel que desempeña la Oficina de Apoyo y Servicios al Sistema de las Naciones Unidas

4. El coordinador residente es responsable máximo ante el Secretario General de la coordinación efectiva en los países de las actividades del sistema de las Naciones Unidas. Para tal fin, informará al Secretario General por conducto del Administrador del PNUD en su calidad de coordinador del Comité Ejecutivo del Grupo de Cooperación para el Desarrollo.

5. La Oficina prestará apoyo al Administrador en la supervisión del funcionamiento eficaz del sistema de coordinadores residentes, y se convertirá más bien en una dependencia interinstitucional. Alrededor de la mitad de su personal estará adscrito de otras entidades de las Naciones Unidas. Se espera que la dependencia funcione con agilidad y que se dedique a reforzar el sistema de coordinadores residentes y lograr que otras entidades de las Naciones Unidas adopten el sistema. Otros fondos y programas de las Naciones Unidas han renovado el compromiso que contrajeron para lograr tales objetivos.

6. Las oficinas regionales del PNUD serán responsables de los programas del PNUD pero no del propio coordinador residente. Las oficinas regionales apoyarán las actividades operacionales del coordinador residente en su calidad de promotoras conjuntas del sistema. Tales actividades operacionales a nivel de todo el sistema incluirán la preparación y supervisión de la nota sobre la estrategia del país, prestar más atención a las evaluaciones comunes de los países y apoyar las reuniones de mesa redonda y las reuniones del Grupo Consultivo.

2. El papel de la movilización de recursos en el PNUD

7. En muchos países en que se ejecutan programas, los recursos básicos del PNUD por sí solos no bastan para dar un gran impulso a la lucha contra la pobreza, y en el principio del objetivo de la movilización de recursos, aprobado por la Junta Ejecutiva y que ahora forma parte del marco de cooperación de cada país, se reconoce este hecho. Con arreglo a la estrategia de movilización de recursos, se pedirá a las oficinas de los países que presten más atención al objetivo de movilización de recursos a fin de atraer más fondos para lograr los objetivos nacionales de desarrollo humano sostenible.

8. En el párrafo 9 de la decisión 95/23, la Junta Ejecutiva reconoció la importancia de los recursos no básicos, incluida la participación en los gastos y las fuentes no tradicionales de financiamiento, como mecanismo para incrementar la capacidad y complementar los medios del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo para alcanzar los objetivos y prioridades enunciados en la decisión 94/14. Por consiguiente, el PNUD moviliza recursos no para la propia organización sino para financiar la ejecución de programas nacionales y el desarrollo de capacidad en materia de desarrollo humano sostenible y para aprovechar al máximo el efecto de sus recursos básicos. La movilización de recursos se realiza con el apoyo del gobierno del país en que se ejecuta el programa. Los fondos obtenidos por el PNUD en el ejercicio de las funciones del coordinador residente no tienen que ser canalizados por la organización pero deberían atender a los objetivos de promover el desarrollo humano sostenible.

9. En la movilización de recursos no básicos debe mantenerse la coherencia de política y preservarse la imparcialidad del PNUD. Los representantes residentes serán responsables de velar por que todos los recursos movilizados en el país: a) se ajusten al marco de programación en materia de desarrollo humano sostenible del PNUD; b) cumplan los mismos criterios que se aplican a todos los recursos programables; c) apoyen los marcos de cooperación de los países que se hubieran autorizado. Los recursos no básicos movilizados en virtud de estos marcos seguirán siendo objeto del examen de la Junta Ejecutiva por medio de exámenes de mitad de período y evaluaciones de programas. La duplicación propuesta de la base de recursos del PNUD debe considerarse un objetivo interno destinado a advertir a las oficinas de los países de la posibilidad de que haya recursos inexplorados en el contexto indicado en el párrafo 7 supra.

10. Las oportunidades de cofinanciamiento deben desarrollarse de forma coordinada atendiendo a las correspondientes normas de procedimiento con los donantes y adoptando todas las medidas necesarias para evitar establecer contacto con capitales de países donantes que no lo hayan solicitado.

11. Los representantes residentes deberán obtener recursos dentro del marco de cooperación con los países como parte de su programa habitual de trabajo en las esferas en que se centra el PNUD. Las evaluaciones de la actuación profesional les proporcionarán incentivos para alentarlos a determinar oportunidades legítimas de movilización de fondos no básicos que surjan a nivel de los países. En tales evaluaciones se reconocerá que no todos los países ofrecen las mismas oportunidades y que deberían tenerse en cuenta las situaciones y perspectivas regionales y nacionales. Se debería señalar a la atención de todas las oficinas de los países la fuerte correlación positiva que existe entre una movilización de recursos enérgica y un nivel elevado de aplicación de los recursos, especialmente cuando se utilizan recursos básicos para proyectos importantes de un nivel elevado de desembolso.

12. Como dato general, debe señalarse que la asistencia oficial al desarrollo ha disminuido y con ella los recursos básicos que son la base del programa del PNUD. Si bien debe hacerse todo lo posible por invertir una tendencia tan inquietante, este hecho se presenta como una nueva realidad que exige reflexionar sobre la función de los recursos básicos. A menos que tales recursos se utilicen como fondos básicos para su multiplicación, en el futuro el PNUD podría perder eficacia como organización de desarrollo.

3. Servicios subregionales de recursos

13. Las oficinas exteriores necesitan apoyo técnico según el contexto para ayudar a los países que cuentan con programas a alcanzar sus metas nacionales de desarrollo humano sostenible. El PNUD no puede proporcionar ese apoyo con eficacia desde la sede, dado que las necesidades varían entre las diferentes regiones. Tampoco puede, con recursos limitados, establecer este tipo de capacidad de apoyo en cada oficina exterior. El sistema de servicios subregionales de recursos propuesto trasladará el apoyo técnico de la sede al nivel subregional. Se ha establecido un grupo técnico que se encargará de tratar los problemas derivados del sistema de servicios subregionales de recursos, incluidos los costos, el número y los criterios definitivos para la ubicación de esos servicios.

14. El sistema de servicios subregionales de recursos no es un nuevo nivel de gestión. Se trata de un servicio técnico en las oficinas exteriores. El sistema acometerá dos funciones técnicas: remisión a expertos y asimilación de las mejores prácticas en materia de desarrollo humano sostenible de los núcleos regionales que estarán vinculados con un pequeño centro de alcance mundial en la sede. La primera función permitirá mejorar la capacidad de respuesta, la calidad y la pertinencia del apoyo que el PNUD ofrece a los países que cuentan con programas por medio de sus oficinas en los países. La segunda hará incrementar su base de conocimientos institucionales con información y experiencias concretas por países y regiones. Cada servicio subregional de recursos estará situado en una oficina exterior. Las direcciones regionales supervisarán la gestión del sistema, mientras que la Dirección de Políticas se encargará de impartir orientaciones sustantivas.

15. Los servicios subregionales de recursos aprovecharán las redes de expertos del sistema de las Naciones Unidas y de las organizaciones no gubernamentales y no duplicarán las especialidades técnicas actuales. Funcionarán cada vez más en el contexto del sistema de las Naciones Unidas y elaborarán sobre el terreno, conjuntamente con las comisiones regionales y los fondos y organismos de las Naciones Unidas, una lista de servicios basados en las ventajas relativas respectivas de cada entidad de la Organización. Con este fin, el PNUD trabajará en estrecha colaboración con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP) y otros fondos y organismos que están descentralizando sus funciones de apoyo técnico.

16. Pese a que los puestos de los dos funcionarios del PNUD que se ha previsto asignar a cada servicio se sufragarán con cargo al presupuesto básico, los servicios de expertos que se presten por conducto de los servicios subregionales de recursos dependerán de la demanda. Los servicios subregionales de recursos capaces de despertar el interés en ellos de las oficinas exteriores prosperarán, los que no, serán eliminados gradualmente. De esta manera el sistema se irá regulando a sí mismo. Además, se utilizará al máximo a los expertos locales y al talento nacional, lo cual no sólo permitirá aprovechar sino también fortalecer la capacidad del país.

17. Los servicios subregionales de recursos se introducirán en forma gradual de manera que se puedan hacer ajustes en la medida en que se adquieran experiencias. Se establecerá un servicio por región cada año en un período de tres años. Se calculan en unos 2,5 millones de dólares los costos de una sola

vez para poner en marcha el sistema, mientras que los gastos de explotación del sistema en pleno funcionamiento ascenderán aproximadamente a 6,5 millones de dólares anuales. Estas cifras se ratificarán en los proyectos de presupuesto para el bienio 1998-1999. Como parte del plan de realización que se está presentando a la Junta Ejecutiva en el actual período de sesiones (DP/1997/CRP.16) se pondrá en funcionamiento el sistema de servicios subregionales de recursos.

B. Eficacia y efectos

La independencia de la función de evaluación

18. Es decisivo garantizar la independencia y la eficacia de la función de evaluación en el nuevo PNUD. Esto se logrará mediante: a) el mantenimiento de la Oficina de Evaluación como dependencia aparte, cuyo jefe presentará informes directamente al Administrador acerca de los resultados y el rendimiento económico de los programas del PNUD; b) el uso de evaluadores profesionales que realicen esta función; c) la presentación de informes anuales a la Junta Ejecutiva por conducto del Administrador en relación con los planes, las actividades y los índices de cumplimiento de las evaluaciones y el suministro a la Junta de los resultados de la evaluación de las estrategias; d) la exigencia de responsabilidades a las direcciones regionales y a los representantes residentes respecto del cumplimiento de las fechas de evaluación obligatoria; y e) la aplicación de sanciones en caso de incumplimiento de los resultados de evaluación aceptados.

19. Asimismo es esencial cerrar el círculo formado por la evaluación, el aprendizaje, la formulación de políticas para los programas y la calidad de los programas, lo cual permitirá al PNUD manejar los resultados y constituirse en una organización con sólidos conocimientos.

20. Se promoverán las relaciones entre la evaluación y el aprendizaje mediante la aplicación de algunas medidas. En la sede, el Comité de Aprendizaje y Estudios sobre el Desarrollo, integrado por representantes de la Oficina de Evaluación, la Dirección de Políticas y la Oficina encargada del Informe sobre el Desarrollo Humano, se reunirá periódicamente para determinar los vínculos y proporcionar información fundamentada de la labor realizada en las esferas de competencia de cada integrante en forma permanente. A nivel de países, a raíz de la descentralización en 1997 de la base de datos de la Oficina Central de Evaluación, las oficinas exteriores utilizarán más los resultados de las evaluaciones en la elaboración de programas y proyectos. En las oficinas exteriores se dispone de carpetas de capacitación sobre la forma de utilizar la base de datos de la Oficina Central de Evaluación. Además, la Oficina mantendrá y ampliará su serie de publicaciones titulada "Lecciones aprendidas", incluso su examen anual de los resultados de las evaluaciones.

C. Estructura e infraestructura

1. Descentralización de las direcciones regionales

21. La nueva estructura del PNUD reorganiza tres componentes o funciones distintos: la sede, constituida por las dependencias cuyas funciones se

concentran en la política en materia de organización, una base de conocimientos a escala mundial, la promoción, la supervisión de la gestión, el control de la calidad y la movilización mundial de recursos; las dependencias operativas que comprenden a las oficinas exteriores y las direcciones regionales; y los servicios administrativos y financieros comunes. En teoría, sólo las dependencias de la sede radicarán en Nueva York.

22. Teniendo en cuenta los principios teóricos que se acaban de enunciar, se ha reflexionado detenidamente sobre la reubicación de las direcciones regionales sobre el terreno. La decisión de no descentralizar esas direcciones en estos momentos se basa en las consideraciones prácticas siguientes.

23. En primer lugar, el plan general de descentralización se encuentra en su primera etapa y sigue siendo necesario para las operaciones que se mantenga una activa supervisión de la gestión y la orientación por parte de la sede para efectuar la transición. Las direcciones regionales proporcionarán esa supervisión y gestión. En segundo lugar, la reorganización de la sede en grupos asociados y grupos de operaciones es un procedimiento nuevo. Todavía queda por aclarar un gran número de vínculos entre ambos grupos, así como los mecanismos, las funciones y los procesos en que actualmente están involucrados ambos; además, habrá que establecer nuevos instrumentos y nuevas prácticas antes de que la estructura de gestión propuesta para la sede, incluido un Comité Ejecutivo efectivo llegue a materializarse totalmente. El mantenimiento de las direcciones regionales en la sede permitirá que éstas desempeñen su función en el establecimiento de nuevos mecanismos estructurales y proporcionar cierto grado de continuidad mediante el cambio en las relaciones entre la sede y las oficinas exteriores. En tercer lugar, el proceso de reforma en la Sede de las Naciones Unidas acaba de entrar en su nueva etapa decisiva. Las perspectivas respecto de las actividades en las regiones deberán ponerse de manifiesto en ese proceso en marcha, tarea que se cumple mejor manteniendo a los directores regionales y a su personal en Nueva York. Por último, la convergencia entre el PNUD y las instituciones de Bretton Woods en cuestiones operacionales se considera importante para la renovación de sus relaciones de trabajo prácticas en consonancia con los nuevos arreglos de cooperación concertados recientemente entre el PNUD, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Las direcciones regionales prevén actualmente esa convergencia en sus esferas respectivas.

24. La ubicación de las oficinas regionales deberá examinarse a fines del bienio 1998-1999 teniendo en cuenta los resultados alcanzados mediante la puesta en práctica de las propuestas de cambio.

2. Funciones de la Oficina de Apoyo y Servicios para el Sistema de las Naciones Unidas y la División de Respuesta de Emergencia en los contextos humanitarios

25. La división del trabajo entre la Oficina de Apoyo y Servicios para el Sistema de las Naciones Unidas y la División de Respuesta de Emergencia es la siguiente. Como se señaló en el párrafo 5 supra, cabe prever que la Oficina de Apoyo y Servicios para el Sistema de las Naciones Unidas se convierta en una dependencia interinstitucional y que apoye y supervise la actuación profesional del sistema de coordinadores residentes en situaciones humanitarias a nivel de

todo el sistema de las Naciones Unidas. Por otra parte, la División de Respuesta de Emergencia se encargará de las respuestas y funciones concretas del PNUD en situaciones de emergencia. Dado que estas últimas funciones son operacionales por naturaleza, la División de Respuesta de Emergencia se reubicará en la Dependencia de Apoyo a las Operaciones como parte del Grupo de Operaciones.

III. APLICACIÓN DEL PLAN

26. La estrategia propuesta para la realización de las propuestas de cambio, el calendario correspondiente y las estimaciones de gastos figuran en el documento de sesión DP/1997/CRP.16, que se distribuirá a la Junta Ejecutiva durante el actual período de sesiones. En el plan se establecen parámetros para medir los progresos que se alcancen en la consecución de los objetivos del proceso de cambio. Sobre la base de este plan se prepararán los informes periódicos que se presenten a la Junta durante los dos años y medio que durará su ejecución.
