



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

Distr.
GENERAL

DP/1999/30
5 de agosto de 1999
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

Tercer período ordinario de sesiones
Nueva York, 13 a 17 de septiembre de 1999
Tema 2 del programa provisional

CUESTIONES FINANCIERAS, PRESUPUESTARIAS Y ADMINISTRATIVAS

MARCO DE FINANCIACIÓN MULTIANUAL 2000-2003

Informe del Administrador

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
PROLOGO DEL ADMINISTRADOR		3
I. SINOPSIS	1 - 34	5
II. ANTECEDENTES	35 - 55	12
A. Introducción	35 - 36	12
B. El marco de financiación multianual	37 - 41	12
C. Proceso	42 - 48	15
D. Cuestiones metodológicas y experiencia acumulada	49 - 55	17
III. EL MARCO ESTRATÉGICO DE RESULTADOS: ANÁLISIS	56 - 163	18
A. El entorno favorable para el desarrollo humano sostenible	60 - 80	20
B. Erradicación de la pobreza y medios de vida sostenibles	81 - 95	25
C. Medio ambiente y recursos naturales	96 - 109	29

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
D. Igualdad y adelanto de la mujer	110 - 125	32
E. Situaciones de desarrollo especial	126 - 142	36
F. Apoyo del PNUD a las Naciones Unidas	143 - 155	40
G. Gestión	156 - 163	44
IV. INDICADORES	164 - 185	46
A. Medición de los progresos	164 - 170	46
B. Sistema de indicadores del marco estratégico de resultados	171 - 185	47
V. EL MARCO INTEGRADO DE RECURSOS	186 - 195	51
VI. PRESENTACIÓN DE INFORMES	196 - 200	59
VII. MEDIDAS QUE HA DE ADOPTAR LA JUNTA EJECUTIVA . . .	201	60

Prólogo del Administrador

La presentación de la Junta Ejecutiva del primer marco de financiación multianual es otro elemento básico en la construcción de un PNUD orientado al logro de resultados. Quedo agradecido a mi predecesor, James Gustave Speth por haber iniciado esta tarea y a los numerosos funcionarios del PNUD en todo el mundo, que se han esforzado mucho por poner en marcha un proceso consultivo de esta envergadura en tan escaso tiempo.

Este documento es una respuesta concienzuda a la decisión 99/1 de la Junta Ejecutiva y una prueba de que el PNUD quiere cumplir de buena fe su parte del pacto del marco de financiación multianual. El documento consigue lo que ningún otro informe reciente a la Junta ha intentado. Establece la base empírica del programa del PNUD basándose en la experiencia sobre el terreno, no en una perspectiva etérea. En este sentido, proporciona una base cierta para determinar y aclarar el perfil del nuevo PNUD, una base que se define por las decisiones de los países en los que se ejecutan los programas sobre sus prioridades. Supone una oportunidad de emplear nuestros recursos humanos y financieros en pro de resultados estratégicos seleccionados. No menos importante es el hecho de que proporciona un instrumento para la gestión por resultados. Por estos motivos, debe reconocerse en el marco de financiación multianual una aportación importante a la idea del PNUD y a su cambio de criterios decisivo.

También hay que explicar lo que este documento no es. Todavía no es una declaración acerca de las esferas de concentración de las actividades del PNUD. Antes bien, a mi juicio, es el semillero del que nacerá un enfoque estratégico más penetrante. Es significativo que el documento muestre cómo las experiencias de los países obligan una y otra vez al PNUD a acometer su decisiva misión contra la pobreza desde la perspectiva del desarrollo de capacidades, la buena gestión pública en lo económico y lo social, la coordinación de las tareas dentro de cada país y la transición a los períodos posteriores a los conflictos, haciendo que intervengan nuevos conocimientos, nuevas ideas y nuevos copartícipes. Esos mensajes acerca de qué pueda hacer mejor el PNUD coinciden con mis propias ideas sobre dónde debe concentrar su actividad la organización para hacer valer su ventaja competitiva en la lucha contra la pobreza. Tampoco es este documento un informe exhaustivo acerca de cómo puede el PNUD obtener resultados que constituyan un avance real. No obstante, con frecuencia es ilustrativo a este respecto. Por ejemplo, la observación de que el PNUD parezca ser en principio "un facilitador, catalizador, asesor y colaborador" es instructiva y constituye otro ejemplo acerca de cómo este documento supone un modo conveniente de contrastar la experiencia de los países con la realidad.

Sin embargo, aunque el marco de financiación multianual sea positivo y valioso, el marco de recursos que sostiene este nuevo pacto parece peligrosamente inseguro. No se ha interrumpido el ritmo de la disminución de los recursos. De hecho, se ha acelerado y algunos de los contribuyentes más valiosos y generosos del PNUD han reducido sus contribuciones. Como resultado, en junio de este año, antes de que yo tomara posesión del cargo, la organización redujo en un 50% los recursos del programa para 2001 ya que no se han recaudado los 1.100 millones de dólares que se calcularon para el ejercicio actual. Un mes más tarde nos vimos obligados a reducir en un 20% la cuantía de la programación para 2000. Estos recortes representan un golpe devastador para el

programa del PNUD, una grave amenaza al universalismo fundamental de esta organización y un comienzo desastroso para el marco de financiación multianual que, según entendí, suponía un compromiso solemne de los países donantes con los países en que se ejecutan programas para incrementar la financiación básica hasta los 1.100 millones de dólares a cambio de resultados comprobados.

Esto no invalida el marco de financiación multianual en cuanto mecanismo económico crucial en cualquier planteamiento presupuestario, pero plantea interrogantes acerca de la validez de las expectativas sobre un presupuesto básico estable, predecible y creciente.

I. SINOPSIS

1. La formulación de unos 150 marcos de resultados estratégicos, en la que han participado todas las oficinas de países así como otras dependencias operacionales del PNUD, constituye un gran adelanto y proporciona oportunidades notables para la organización. Es un gran adelanto porque por primera vez se ha documentado la visión estratégica de la organización, tanto en sentido ascendente como descendente. Los datos recopilados representan una oportunidad extraordinaria por cuanto proporcionan un medio poderoso para determinar el perfil del PNUD, caracterizar las funciones más importantes que cumple, disponer las capacidades en apoyo de esas funciones y movilizar los recursos para ello.

2. Los marcos de resultados estratégicos están a disposición de la Junta Ejecutiva en el documento DP/1999/CRP.11. El capítulo III contiene un análisis pormenorizado de cada marco de resultados estratégicos. El capítulo IV está dedicado al complejo asunto de los indicadores. Esta perspectiva general no supone un intento de resumir estos análisis sino de tomar pie en ellos para dar una idea del perfil del PNUD y de las dificultades con que se enfrenta la organización como resultado del extenso trabajo que se ha hecho.

El perfil del PNUD

3. En su decisión 98/1, la Junta Ejecutiva aprobó unos principios rectores para hacer más selectivo el enfoque programático. La Junta reconoció asimismo "los esfuerzos que se realizan en el seno del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo a fin de elaborar una lista indicativa de los servicios básicos para el desarrollo". El PNUD ha experimentado una transformación fundamental en su mandato y enfoque desde el comienzo del decenio. La mayor dificultad que quedaba después de esta transformación era la de especificar con mayor claridad los resultados a los que el PNUD estaba coadyuvando y de un modo que fuera mensurable. La decisión 99/1 es un instrumento para poner en práctica la decisión 98/1.

4. En su decisión 99/1, la Junta Ejecutiva se concentra en los resultados. La consecuencia de la metodología escogida para hacer efectiva la decisión 99/1 es la concentración en la realización de objetivos concretos. Se ha determinado un conjunto de objetivos genéricos que caracteriza los resultados a los que ha de coadyuvar la organización. Estos objetivos son producto de evaluaciones y consultas por países y dependen de la demanda; los resultados se derivan empíricamente de actividades operacionales.

5. La figura 1 refleja a grandes trazos el perfil en gestión del PNUD. Éste se someterá a posterior revisión y ajuste. Se trata de un trabajo en curso. Se deriva de una abundancia de datos sobre las aspiraciones de la organización como se recogen en los objetivos que ha determinado y a los que coadyuvará en los países. La figura 1 muestra las cinco categorías programáticas de marcos de resultados estratégicos. No muestra los dos elementos no programáticos, esto es, el apoyo a las Naciones Unidas y la gestión del marco de resultados estratégicos. También hay que subrayar que los cuadros siguientes reproducen la frecuencia de los logros, pero no la cuantía de los desembolsos.

Figura 1

Tipología de los objetivos genéricos

A. Creación de capacidad
A1. Medidas de política y marcos reglamentario y jurídico
A2. Aumento de la cohesión, la inclusión y la conciencia sociales en entornos habilitantes
A3. Capacidad institucional
A4. Reunión y examen de datos
B. Establecimiento de redes de conocimientos y adopción de perspectivas regionales y multisectoriales
C. Promoción de la habilitación y enfoques participativos
D. Intervenciones experimentales dirigidas

6. El perfil institucional recogido en la figura 1 refleja la realidad de las intervenciones del PNUD y se completará con las ideas del Administrador sobre el futuro de la organización. El Administrador cree que el perfil constituye el fundamento para que esas ideas se conviertan en realidad. En la figura 1 se identifican cuatro tipos de objetivos en los que el PNUD está concentrando sus actividades.

A. Creación de capacidad

7. El 70% de los objetivos de la figura 1 se refieren a la creación de capacidad (véase el cuadro 1). El cuadro 2 proporciona un desglose de cuatro tipos de objetivos dentro de la creación de capacidad que caracterizan a la cooperación del PNUD. Especial relevancia tiene la labor en el ámbito de las medidas de política y los marcos reglamentario y jurídico. En el ámbito de la buena gestión de los asuntos públicos, la cooperación del PNUD comprende el establecimiento de marcos jurídicos para las elecciones, reformas legislativas completas, legislación sobre derechos humanos, marcos jurídicos para la descentralización y marcos para fortalecer sectores públicos responsables y transparentes.

Cuadro 1

Tipología de los objetivos genéricos: panorámica estadística^a

	Total de objetivos	A Creación de capacidad (porcentaje)	B Establecimiento de redes de conocimiento (porcentaje)	C Promoción de autonomía (porcentaje)	D Intervenciones experimentales dirigidas (porcentaje)
Entorno favorable al desarrollo humano sostenible	38	28	5	5	–
Pobreza	19	12	1	2	4
Medio ambiente	20	10	4	4	2
Cuestiones de género	23	19	1	1	2
Situación de desarrollo especial	15	11	1	1	2
Total	115	80	12	13	10
Porcentaje del total	–	70	10	11	9

^a Indica la cantidad de objetivos genéricos relativos a cada categoría, no la cuantía de la asistencia prestada.

Cuadro 2

Creación de capacidad^a

	Total de objetivos	A1 Medidas de política, marcos reglamentario y jurídico (porcentaje)	A2 Entorno favorable (porcentaje)	A3 Capacidad institucional (porcentaje)	A4 Acopio y supervisión de datos (porcentaje)
Entorno favorable al desarrollo humano sostenible	28	10	2	15	1
Pobreza	12	5	1	4	2
Medio ambiente	10	4	1	3	2
Cuestiones de género	19	8	9	1	1
Situación de desarrollo especial	11	4	5	2	–
Total	80	31	18	25	6
Porcentaje del total	–	38	23	31	8

^a Indica la cantidad de objetivos genéricos relativos a cada categoría, no la cuantía de la asistencia prestada.

8. En cuanto a la pobreza, la labor comprende la formulación y aplicación de medidas de política en favor de los pobres así como la formulación de medidas de política y legislativas que garanticen los derechos de propiedad y consumo de los pobres. En relación con el medio ambiente, la ratificación y aplicación de los acuerdos internacionales es uno de los principales campos en que trabaja el PNUD. Por último, con respecto a las cuestiones de género, son ámbitos importantes del quehacer de la organización el fomento de medidas de política y legislativas que aseguren la igualdad de los géneros y la formulación y aplicación de planes nacionales para el adelanto de la mujer.

9. El aumento de la cohesión, la inclusión y la conciencia sociales comprende una serie de importantes objetivos. Por ejemplo, aquí se incluye la labor del PNUD para promover la toma de conciencia sobre cuestiones ambientales y de género y sus relaciones con la pobreza. Lo mismo sucede con el fomento de la cohesión social y del desarrollo preventivo, especialmente en situaciones de crisis.

10. La creación de capacidad institucional sigue siendo una de las partes importantes de la labor del PNUD. De ella se deriva una gran cantidad de objetivos. Como prueba el análisis del capítulo III, a veces es difícil trazar una clara línea divisoria entre los objetivos relacionados con los marcos de política y los de creación de capacidad institucional. Suelen ser dos caras de la misma moneda.

11. La reunión y el examen de datos representa la cuarta esfera de concentración de actividades comprendida en la amplia categoría de creación de capacidad. Se trata de un objetivo que tiene que ver con los cuatro principales campos temáticos y refleja claramente tanto la decisión del PNUD de fomentar la creación de capacidad institucional como, de modo más específico, el seguimiento concreto de las conferencias mundiales de las Naciones Unidas. El examen y la medición son las contrapartidas necesarias de todo seguimiento efectivo.

12. Dentro de esta categoría amplia de creación de capacidad, es importante reconocer el importante desplazamiento del enfoque del PNUD hacia tipos más nuevos y creativos de intervenciones de creación de capacidad.

B. Establecimiento de redes de conocimientos y adopción de perspectivas regionales y multisectoriales

13. La segunda de las categorías principales se refiere al establecimiento de redes de conocimientos y la adopción de perspectivas regionales y multisectoriales. Especialmente importante a este respecto es la adopción de enfoques multisectoriales y regionales. La noción de un enfoque de fomento amplio se refleja sobre todo en el Informe sobre el desarrollo humano mundial, así como en los numerosos informes nacionales sobre el desarrollo humano. Éstos son a menudo el objeto de un diálogo intenso sobre opciones y decisiones en materia de políticas relativas al desarrollo humano sostenible. La interrelación entre la pobreza, las cuestiones de género, la buena gestión de los asuntos públicos y el medio ambiente es una dimensión crucial del trabajo del PNUD en el ámbito de los marcos de medidas de política, el debate público y la aplicación de políticas. Una de tales dimensiones concretas se refiere al trabajo del PNUD en el ámbito de la cooperación regional y de los marcos

regionales. En este campo se prevén varios objetivos importantes y políticamente dedicados. En esta categoría se incluye asimismo la labor del PNUD en el campo de la cooperación técnica entre países en desarrollo y el establecimiento de redes de conocimientos.

C. Habilitación y enfoques participativos

14. Esta tercera categoría es esencial para asegurar la realización de los objetivos de las otras categorías. La habilitación y los enfoques participativos son objetivos importantes en cada ámbito temático. La habilitación de los pobres para que puedan participar en las decisiones que los afectan es una dimensión importante del trabajo del PNUD.

D. Intervenciones experimentales dirigidas

15. En algunos casos, el apoyo directo es la caracterización más ajustada del trabajo del PNUD, incluso aunque tal apoyo contenga elementos importantes de creación de capacidad. Un caso ilustrativo es la prestación de acceso a los servicios para grupos específicos de personas pobres y los proyectos relativos a cuestiones del medio ambiente mundial es otro. En su condición de organismo operacional digno de crédito, el PNUD no debe perder su capacidad de prestar apoyo directo siempre que las circunstancias sean tales que de su acción se derive un valor añadido a los servicios que presta.

16. De este análisis surge un perfil claro del PNUD. Las categorías consideradas, como la creación de capacidad, el desarrollo de marcos de política y jurídicos, el fomento de enfoques multisectoriales que aumentan las opciones a disposición de quienes adoptan las decisiones, constituyen objetivos que se refuerzan mutuamente y que están directamente relacionados con la capacidad de los gobiernos y los pueblos de hacer frente a la realidad de la mundialización.

17. En los decenios de 1950 y 1960, el reto mayor para la cooperación técnica fue el apoyo a las inversiones. En aquel tiempo se hacía hincapié en las preinversiones, seguidas a menudo de préstamos financiados por el Banco Mundial. Posteriormente, en los decenios de 1970 y 1980, el PNUD se convirtió en una organización cuyo objetivo principal era transferir recursos para ayudar a construir los Estados que estaban formándose entonces. Hoy día los Estados se enfrentan a nuevos retos. Necesitan crear un entorno que les permita aprovechar las oportunidades que están apareciendo. Tienen que invertir en el capital social, de organización y de conocimientos que se precisa para participar en un mundo cada vez más reducido. En resumen, el reto crucial para la cooperación técnica consiste en ayudar a los países a hacer frente a la mundialización. Esto es lo que reflejan las peticiones de ayuda de los países al PNUD. No se trata de una declaración política de la Sede sino que es un reflejo de las realidades de los países. Depende de la demanda y tiene claras consecuencias para la función del PNUD.

Consecuencias para la función del PNUD

18. El PNUD surge de este análisis principalmente como un facilitador, catalizador, asesor y colaborador. La función que cabe al PNUD en materia de desarrollo forma parte de su función como brazo operativo de las Naciones Unidas. La presencia en los países es, en muchos casos, un factor importante en la capacidad del PNUD de cumplir esta función.

19. Esta función tiene efectos tangibles de mayor valor en el proceso de desarrollo. Se trata de una función de gran importancia. Se corresponde muy bien con los análisis y las conclusiones recientes relativos a la función óptima de la cooperación técnica. En Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why (publicado por Oxford University Press para el Banco Mundial en 1998), la cuestión clave sometida a consideración es en qué medida los organismos han empleado sus recursos para estimular reformas de políticas y cambios institucionales que hayan producido mejores resultados. El informe subraya que las reformas de las políticas rara vez tienen éxito a no ser que el Gobierno esté verdaderamente convencido de que han de aplicarse y hace suyo el programa de reformas. La clave para la eficacia de la ayuda es el poder de decisión nacional, conclusión corroborada también por la experiencia del propio PNUD, como lo documenta la Oficina de Evaluación. El perfil del PNUD bosquejado más arriba, la función que el propio PNUD entiende como propia, es precisamente la función que Assessing Aid considera adecuada.

20. Se apunta en Assessing Aid que el capital social y de organización de un país no puede provenir del exterior, sino que debe acumularse en el interior y que la parte más difícil de la creación de capacidad es la acumulación del capital de organización y social, las instituciones que permiten el buen funcionamiento de una sociedad. Dimensión clave de todo ello es el entorno de la adopción de políticas, que incluye la capacidad de adoptar decisiones referentes a las estrategias de desarrollo. Ello implica precisamente la concentración en los marcos de política y jurídico, en los enfoques multilaterales del desarrollo y en la habilitación y la participación. En cuanto parte integrante de las Naciones Unidas, el PNUD tiene una función crucial que realizar en esos campos. Tampoco debe olvidarse que las Naciones Unidas tienen una función esencial que cumplir en cuanto a asegurar que ningún conjunto de instituciones o ideologías coarte las opciones de los gobiernos y de los pueblos a la hora de adoptar sus decisiones.

Consecuencias para la capacidad del PNUD

21. Hay varias consecuencias claras para la capacidad del PNUD. Primera y principalmente, los marcos de resultados estratégicos proporcionan una oportunidad para ajustar la capacidad a los objetivos clave. Ya existen los datos que permiten ajustar la capacidad a la misión. La aplicación de este ajuste requerirá la adopción de decisiones difíciles.

22. La función del PNUD supone que la presencia sobre el terreno es parte esencial de la capacidad. La función de facilitador, catalizador, asesor y colaborador requerirá esa presencia en muchos casos si ha de cumplirse en el contexto de la competencia nacional. La constitución de alianzas nacionales ha de hacerse desde dentro; no se puede hacer desde fuera.

23. La calidad de los interlocutores del PNUD es, sin duda, el segundo factor en orden de importancia en cuanto a su influencia sobre la capacidad del PNUD de cumplir su función. Los procedimientos de evaluación de competencias establecidos para la selección de representantes y coordinadores residentes constituyen pasos importantes en la dirección correcta.

24. Facilitar el conocimiento y dar acceso a la información son otras dimensiones cruciales. El sistema de servicios subregionales de recursos, establecido en el marco del PNUD 2001 es otro paso en la dirección correcta. Es preciso seguir fortaleciendo este sistema.

25. La función expuesta más arriba confirma una vez más que la ejecución nacional es la forma de ejecución más apropiada para el tipo de objetivos que se ha identificado. La responsabilidad de cada país en los programas es el criterio más importante para determinar el éxito en la realización de este tipo de objetivos.

Nuevas oportunidades para el PNUD

26. Los marcos estratégicos de resultados y el nuevo perfil del PNUD que de ellos se desprende abren un conjunto importante de nuevas oportunidades para el PNUD, ocho de las cuales se señalan a continuación.

27. En primer lugar, se presenta la ocasión propicia para derribar viejas barreras. La decisión de concentrarse en los resultados debe llevar a las partes interesadas en el PNUD más allá de los viejos debates en que se oponen las actividades concentradas y las actividades impulsadas por los propios países, los aspectos operacionales y los normativos, y el programa y la presencia. Un debate basado en objetivos debe trascender esas distinciones para centrarse en las cuestiones relativas a los efectos y la medición.

28. En segundo lugar, el PNUD posee ahora la capacidad de definir los objetivos e invertir en ellos. Por otra parte, el Programa puede plantearse la creación de sectores interesados sobre la base de conjuntos de objetivos.

29. En tercer lugar, los marcos estratégicos de resultados constituyen un poderoso instrumento de gestión estratégica, tanto en el plano de los países como de sede.

30. En cuarto lugar, la metodología de marcos estratégicos de resultados introduce una nueva capacidad de vigilancia y medición.

31. En quinto lugar, los marcos estratégicos de resultados representan una nueva base de datos para el trabajo de evaluación y para promover el aprendizaje.

32. En sexto lugar, la definición de tipos afines de resultados previstos en distintos países abre una nueva oportunidad para estimular las actividades de cooperación técnica entre los países en desarrollo. La creación de una nueva base de datos amplia abre esa oportunidad.

33. En séptimo lugar, y vinculado con ello, la creación de la nueva base de datos en que se reúne toda la información sobre los marcos estratégicos de resultados sirve de base para una nueva democratización de la información tanto dentro como fuera del PNUD.

34. En octavo lugar, los marcos estratégicos de resultados constituyen la base de una nueva relación entre la secretaría y la Junta Ejecutiva. En efecto, la introducción de la presentación de informes orientados hacia los resultados exigirá un nuevo tipo de relación. La Junta, en sus propios métodos de trabajo, deberá tener en cuenta los efectos de un criterio orientado al logro de resultados.

II. ANTECEDENTES

A. Introducción

35. En su decisión 98/23, la Junta Ejecutiva decidió que el PNUD elaborara un marco de financiación multianual con el objetivo de aumentar los recursos básicos. El marco de financiación multianual habría de tener en cuenta varios principios. En particular, en la decisión se señala que en el marco no se introducirán condiciones ni se modificarán las prioridades ni se cambiará el sistema actual de asignación de recursos.

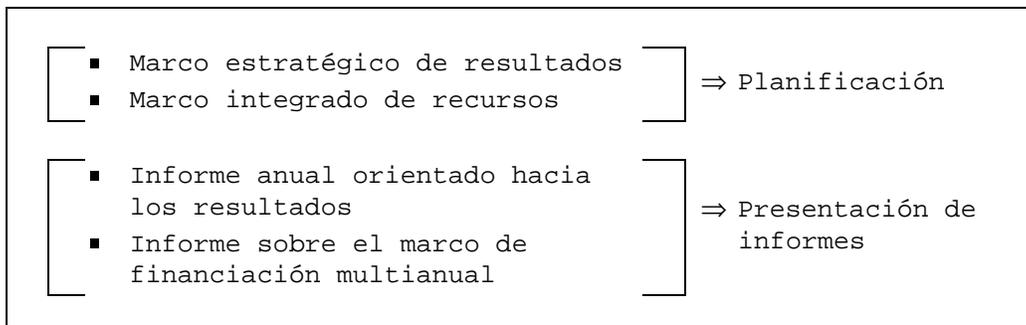
36. En ese contexto, el Administrador presentó durante el primer período ordinario de sesiones de 1999, sus propuestas sobre la aplicación de la decisión 98/23 (documento DP/1999/CRP.4), haciendo hincapié en que había aplicado rigurosamente los principios y la orientación contenidos en la decisión 98/23. En su decisión 99/1, la Junta Ejecutiva acogió con beneplácito las medidas que había tomado el Administrador para desarrollar el marco de financiación multianual y le pidió que prosiguiera ese trabajo con arreglo al calendario que había establecido. En consecuencia, en el presente informe el Administrador formula sus propuestas relativas al primer marco de financiación multianual del PNUD para el período 2000-2003.

B. El marco de financiación multianual

37. En los párrafos 17 a 26 del documento DP/1999/CRP.4 figura una descripción detallada del marco de financiación multianual. En resumen, el marco de financiación multianual se compone de dos elementos básicos: a) un marco estratégico de resultados y b) un marco integrado de recursos. Es importante reconocer la diferencia entre el marco de financiación multianual propiamente dicho y los informes que se deben presentar en virtud del marco. Ello se describe en los párrafos 43 a 48 del documento DP/1999/CRP.4 y se recoge claramente en la figura 2.

Figura 2

Concepto de marco de financiación multianual



38. El marco estratégico de resultados representa un amplio marco de referencia para los objetivos de desarrollo estratégico del PNUD. Para ello es necesario, ante todo, un conjunto de categorías prácticas que reflejen la gama completa de actividades de desarrollo que reciben apoyo del PNUD. Para fines de gestión, las actividades del PNUD se dividen en siete categorías, sobre la base de los mandatos vigentes, la experiencia, y varias consideraciones de orden práctico (ver figura 3).

Figura 3

Actividades del PNUD

Esferas programáticas	Esferas no programáticas
<ul style="list-style-type: none"> ■ Entorno propicio para el desarrollo humano sostenible ■ Erradicación de la pobreza y medios de vida sostenibles ■ Medio ambiente ■ Cuestiones de género ■ Situaciones de desarrollo especiales 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Apoyo del PNUD a las Naciones Unidas ■ Gestión

39. En cada categoría se han definido amplios objetivos, subobjetivos y esferas estratégicas de las actividades de apoyo del PNUD. La definición de los objetivos, subobjetivos y esferas de apoyo tiene por objeto servir de marco de referencia a las unidades operacionales y facilitarles así la tarea de definir los resultados y productos esperados. Los objetivos y las esferas de apoyo representan instrumentos de gestión destinados a proporcionar orientación general a las unidades operacionales. Constituyen asimismo el marco necesario que permite la agregación y evaluación de los resultados alcanzados en todo el ámbito de la organización.

40. Los resultados y productos esperados se definen a nivel de unidad operacional (esto es, la oficina de un país). Cada unidad operacional define los resultados y productos previstos para poder evaluar los resultados alcanzados. Como base de la interacción entre los objetivos y las esferas de apoyo, por un lado y la definición de los resultados y productos por el otro, se concibe una relación iterativa. El primer elemento se define en función de la organización, al tiempo que el segundo se define en el plano del país. Habrá un proceso constante de ajuste para adaptar el marco de los resultados definidos en función de la organización a la definición de los resultados y productos definidos a nivel de unidad operacional. Esa relación iterativa se recoge en la figura 4.

OBJETIVOS Y RESULTADOS

Figura 4

Relación iterativa entre los objetivos y los resultados:
de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba

41. El segundo componente del marco de financiación multianual guarda relación con la presentación del marco integrado de recursos. Ese marco está relacionado con el marco general de asignación de recursos a los programas, apoyo a los programas, el apoyo a las Naciones Unidas y los gastos administrativos y de gestión. Al integrar el marco de los recursos en el marco estratégico de los resultados, es fundamental que se distinga entre la presentación que se hace en el marco de financiación multianual y la que ocurre en el informe anual orientado hacia los resultados. En el primero, las asignaciones a los programas no se desglosan por categorías temáticas puesto que las asignaciones no se efectúan por tema. Esa práctica respeta el principio enunciado en la

decisión 98/23 de que el marco de financiación multianual no debe introducir cambios en el sistema actual de asignación de los recursos. Además, no se dispone sencillamente de la información necesaria al comienzo de un ciclo cuatrienal concreto del marco de financiación multianual para indicar las asignaciones de recursos por tema. Sería preciso realizar la agregación de dicha información a partir de los datos a nivel de país, de los que sólo se dispondrá una vez celebradas las consultas con los gobiernos y elaborados los marcos para la cooperación con los países. En el capítulo V figura el proyecto de marco integrado de los recursos. Es importante observar que en el informe anual orientado hacia los resultados se proporcionará información sobre la utilización de los recursos por tema.

C. Proceso

42. Desde que se adoptó la decisión 99/1 de la Junta Ejecutiva, se ha llevado a cabo un proceso muy intenso con el fin de lograr que se aplique eficazmente. Pocos compromisos, si acaso alguno, de entre los que ha asumido el Administrador frente a la Junta en los últimos decenios han contribuido a movilizar de manera tan intensa a una parte tan considerable de la organización con efectos tan evidentes. Ello responde a que la metodología de marcos estratégicos de resultados, en particular, ha llegado a reconocerse rápidamente como un instrumento de gestión estratégica fundamental. Todas las partes pertinentes de la organización han desempeñado una función decisiva y han hecho una importante contribución a este proceso, que puede considerarse que consta de tres etapas, según se explica en los párrafos siguientes.

43. Primera etapa. La primera etapa se centró en el diseño de los marcos estratégicos de resultados. Aprovechando la labor realizada anteriormente, esta etapa abarcó desde octubre de 1998 hasta febrero de 1999. El trabajo de diseño estuvo a cargo de equipos de tareas con facultades y perspectivas diferentes. Dicho trabajo de diseño fue validado en cursos prácticos y actividades experimentales a nivel de país para asegurar su pertinencia y carácter práctico. Consultores externos validaron independientemente esa labor.

44. Segunda etapa. En la segunda etapa se definieron los resultados y productos previstos de las unidades operacionales en los marcos estratégicos de resultados utilizados. Esta etapa, que duró de marzo a fines de mayo de 1999, fue un período particularmente intenso. Se celebraron 11 cursos prácticos en los planos regional y subregional destinados a familiarizar a varios funcionarios directivos de cada oficina del país con las cuestiones metodológicas pertinentes. Los funcionarios recibieron un manual de capacitación y una nota técnica a modo de orientación para llenar los marcos estratégicos de resultados. La gran mayoría de las oficinas por países han llevado a cabo intensos exámenes estratégicos de los objetivos y los resultados previstos. Un número elevado de unidades en la sede han realizado el mismo proceso. La mejor prueba de que esta actividad abarca a toda la organización es la tasa de cumplimiento del 100% alcanzada por las oficinas por países.

45. Pese a las severas limitaciones de tiempo, la mayoría de las oficinas pudieron celebrar debates con las autoridades nacionales. Las oficinas se valieron de fuentes variadas como base para sus actividades de planificación estratégica, entre las que se contaban los marcos para la cooperación con los

países, los sistemas de evaluación común para los países, los marcos de asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo y los proyectos vigentes, así como la información relativa a los resultados derivados de la presencia de las oficinas por países. En lo que respecta a los años no abarcados en el actual período de programación aunque sí en el período del marco de financiación multianual, que tal vez no se recojan en ninguna documentación o decisión existentes, se pidió a la oficina que concibiera y planificara estratégicamente sobre la base de los análisis y las proyecciones existentes. Ante todo, se explicó a los representantes residentes que la actividad que emprendían debía ser de naturaleza estratégica. La actividad no tenía por objeto dar cuenta de todas las actividades y los proyectos.

46. Tercera etapa. La tercera etapa, comprendida entre junio y julio de 1999, abarcó la conversión del material de unos 150 marcos estratégicos de resultados a nivel de unidad operacional al marco de financiación multianual de la organización en su conjunto. Esa actividad entrañaba la ingente tarea de analizar unas 2.500 páginas de matrices y extraer de ellas un conjunto de objetivos genéricos que sirvieran para captar y reflejar adecuadamente la realidad de las aspiraciones de la Organización en el plano de los países. Se estableció con ese fin una nueva base de datos.

47. Era esencial que esa labor se realizara en un período de seis semanas. A tal fin, se adoptó un criterio basado en múltiples equipos de tarea en una estructura vertical, cuyos componentes fundamentales fueron los siguientes:

a) Un grupo básico del marco de financiación multianual, que analizó los datos y formuló a partir de ellos un conjunto de objetivos genéricos a nivel de toda la organización;

b) Grupos de trabajo de las direcciones regionales, que analizaron los datos desde una perspectiva operacional y regional. Esos grupos trabajaron paralelamente con el grupo básico del marco de financiación multianual;

c) Un grupo básico del marco de financiación multianual entre direcciones regionales, que apoyó y validó la labor del grupo básico del marco de financiación plurianual;

d) Un grupo de garantía de calidad, incluidos dos consultores externos encargados de formular observaciones sobre el trabajo que se llevaba a cabo y validarlo;

e) Un grupo encargado de examinar y perfeccionar la definición y el uso de diversos tipos de indicadores;

f) Un curso práctico final en el que todas las partes interesadas formularon observaciones sobre el proyecto definitivo de marco de financiación multianual y aportaron contribuciones al mismo;

g) La gestión y coordinación generales de la producción del marco de financiación multianual se realizó de manera centralizada.

48. El Administrador confía en que la Junta Ejecutiva, al evaluar el primer marco de financiación multianual del PNUD, tendrá muy presente que para poder

cumplir su obligación para con la Junta el PNUD ha debido realizar su labor ajustándose a plazos extremadamente cortos.

D. Cuestiones metodológicas y experiencia acumulada

49. El Administrador cree que ha quedado demostrada la validez esencial del criterio propuesto en el documento DP/1999/CRP.4, y opina que el criterio ha generado un marco de financiación multianual racional y práctico, salvaguardando al propio tiempo los principios esenciales esbozados en la decisión 98/23.

50. Sobre la base de la experiencia acumulada hasta la fecha, el Administrador propone que se definan los objetivos genéricos en el marco de financiación multianual y que se informe selectivamente sobre los productos en relación con esos objetivos en el informe anual orientado hacia los resultados. Existen problemas tanto metodológicos como prácticos a la hora de definir los productos genéricos en el marco de financiación multianual. Además, parece razonable que el marco de financiación multianual, como instrumento de planificación estratégica, siga centrado en el plano de los resultados, al tiempo que en el informe anual orientado hacia los resultados, como mecanismo de presentación de informes anuales, se definan los productos fundamentales.

Enfoque centrado en el logro de resultados

51. Los problemas asociados con la medición y atribución de los resultados del desarrollo son bien conocidos y ampliamente lamentados. No obstante, se decidió que el sistema de gestión basado en los resultados que se aplique en el PNUD basaría su concepto de los resultados en el plano de los objetivos más que en el de los productos. Si bien los logros en ambos niveles son importantes y ocupan un lugar destacado en el sistema, la decisión de que se haga hincapié en los resultados se basó en dos consideraciones. La primera consideración era la crisis de confianza que padecía la comunidad del desarrollo al poner en tela de juicio los efectos de las inversiones en el desarrollo. Se consideró necesario que el PNUD trazara un cuadro significativo y honesto de las consecuencias de sus intervenciones.

52. Puesto que muchas de las contribuciones más importantes del PNUD se derivan de lo que algunos han dado en llamar "intervenciones mínimas" - promoción, diálogo en materia de políticas y fortalecimiento institucional, presencia sobre el terreno -, la decisión de proyectar y captar los resultados de esas esferas especialmente difíciles de medir y de atribuir pasó a ser fundamental. Si bien ésta sigue siendo una obra no acabada, el PNUD se ha adherido a la proposición de que "es preciso que las intervenciones moderadas arrojen resultados tangibles" y ha reconocido la necesidad de que esas intervenciones se incorporen en su sistema de gestión basada en resultados.

53. Una importante consecuencia de la gestión basada en resultados ha sido que el valor de las asociaciones ha quedado reforzado. En virtud de la gestión basada en los resultados el enfoque de la organización se desplaza de los productos - que, desde un punto de vista realista, podría lograr una organización - a los resultados - que necesariamente requiere las aportaciones de numerosos grupos que trabaje de consuno. Al hacerse hincapié en los resultados, se produce un renovado interés en lograr que el PNUD invierta

plenamente en el establecimiento de asociaciones. Como se ha observado anteriormente, en la misión y los objetivos del PNUD se destaca la función central que desempeñan las asociaciones, la cooperación y la sinergia. A resultas de ello, en la estructura del marco de resultados estratégicos se hace un hincapié especial en definir esas asociaciones en relación con resultados y países concretos. En el marco del sistema de las Naciones Unidas, ese enfoque tiene por objeto facilitar la formulación del marco de asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo.

54. El análisis de los marcos estratégicos de resultados ha enfrentado a los equipos del PNUD que analizan los datos con los complejos problemas relacionados con la elaboración de indicadores prácticos. En particular, la necesidad de diferenciar entre indicadores de situación, genéricos y concretos ha planteado diversos y complejos problemas. Ello justifica que se realice un examen aparte, de lo cual trata el capítulo IV.

55. Las principales enseñanzas extraídas son las siguientes:

a) El marco de financiación multianual es un proceso, no un hecho aislado ni un documento. El Administrador está decidido a realizar un proceso en el cual el PNUD adquiera conocimientos mediante la práctica. Cabe esperar errores e insuficiencias;

b) El enfoque del PNUD consiste en asegurar la plena participación de múltiples instituciones. Todas las partes interesadas de la organización deben tener un amplio poder de decisión respecto de los marcos estratégicos de resultados. Si sólo participa una única dependencia, éstos tendrán una corta vida;

c) La gestión basada en los resultados debe constituir una función integral del personal de supervisión de operaciones del PNUD;

d) Los marcos estratégicos de resultados son una actividad de gestión estratégica. No deben convertirse en un ejercicio de contabilidad de proyectos. En tal sentido, los marcos estratégicos de resultados son un poderoso instrumento para el cambio.

e) Los buenos resultados exigen simplicidad. Hay que reconocer que la simplicidad es muy difícil de preservar. Los procesos complejos atentan contra la simplicidad. Es preciso hacer todo lo posible para resguardar la simplicidad.

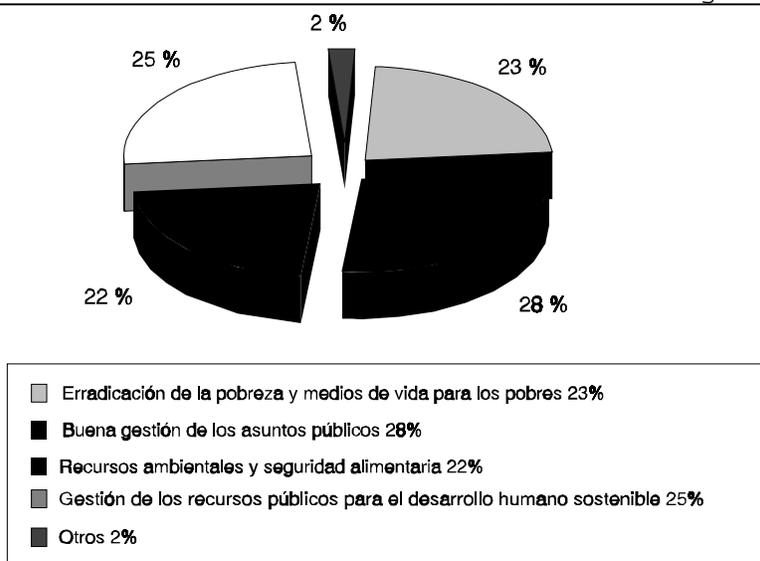
III. EL MARCO ESTRATÉGICO DE RESULTADOS: ANÁLISIS

56. En esta sección se proporciona un análisis del material obtenido de las oficinas en los países y de otras dependencias operacionales. Si bien la base empírica para el análisis es muy amplia, hay que tener en cuenta que las variaciones en la calidad de las presentaciones exigen que se proceda con cautela al interpretar el material.

57. En los gráficos 1 y 2 se ofrecen datos históricos sobre las modalidades de gastos en el sistema tradicional de clasificación del PNUD. En el informe anual sobre los resultados se informará de los gastos por subobjetivo.

Gráfico 1

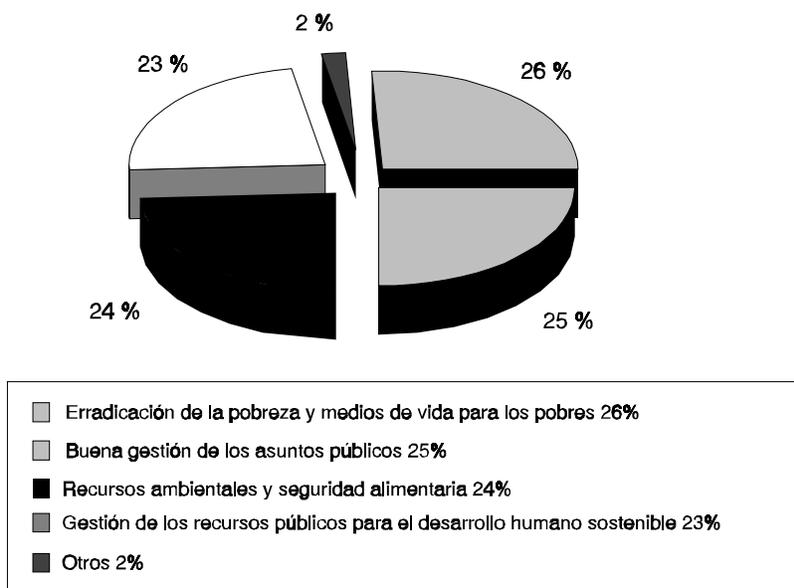
Distribución temática de recursos no restringidos



Total: 2.500 millones de dólares
Período: 1992-1996

Gráfico 2

Distribución temática de todos los recursos



Total: 6.400 millones de dólares
Período: 1992-1996

58. Antes de analizar cada categoría, cabe tener presente que en dos aspectos en particular el análisis es incompleto. En primer lugar, ha resultado muy difícil hacer un análisis apropiado del enfoque y la función del PNUD en las relaciones de asociación, las cuales constituyen la clave para la realización de los objetivos. Sin embargo, es difícil analizar esta cuestión a nivel de objetivos. En segundo lugar, también ha sido muy difícil reflejar la labor del PNUD en materia de intervenciones mínimas (por ejemplo, promoción, diálogo político), aunque esta es la clave del tipo de funciones que mejor se ajusta a las capacidades del PNUD, entre ellas las actividades de promoción, diálogo político y presencia sobre el terreno. Si bien esta es una tarea que sigue desarrollándose, el PNUD ha adoptado la premisa de que las "intervenciones mínimas exigen resultados máximos".

59. El Administrador proseguirá la labor respecto de estas cuestiones y presentará informes a la Junta Ejecutiva.

A. El entorno favorable para el desarrollo humano sostenible

Análisis

Objetivo: Crear un entorno favorable para el desarrollo humano sostenible
Subobjetivos:
1. Promover el diálogo y la cooperación en los planos nacional, regional y mundial para ampliar las posibilidades de desarrollo a fin de lograr un crecimiento sostenible y equitativo
2. Fortalecer la capacidad de las principales instituciones de gobierno a fin de lograr un desarrollo centrado en la población y fomentar la cohesión social
3. Promover la descentralización a fin de crear un gobierno local participativo, fortalecer las organizaciones locales y habilitar a las comunidades
4. Promover la creación de un sector público eficiente y responsable que atienda a las necesidades de todos los ciudadanos

60. En este marco estratégico de resultados se registró el mayor número de casos - definidos como esferas estratégicas de apoyo utilizadas - de las oficinas en los países (663), al que siguen los casos relacionados con la pobreza (520). Este resultado demuestra la importancia asignada a nivel de los países al fomento del diálogo sobre una cantidad cada vez mayor de alternativas de desarrollo, a fin de lograr un crecimiento sostenible y equitativo. Asimismo constituye un reconocimiento de que la buena gestión de los asuntos públicos se considera como un elemento fundamental para luchar contra la pobreza y asegurar medios de vida sostenibles.

61. En el análisis que se presenta a continuación se destaca que el PNUD centra su atención en las actividades de fomento de la capacidad destinadas a fortalecer el entorno favorable tanto a nivel nacional como local. El análisis revela los cuatro tipos principales de objetivos a los que el PNUD presta apoyo:

- a) Formulación de políticas y un mayor debate público sobre las cuestiones de desarrollo nacional;
- b) El fortalecimiento de las capacidades técnicas de gestión;
- c) Una mayor participación de la población en diversos niveles; y
- d) Los procesos de reconciliación nacional y de creación de consenso.

Los subobjetivos, en orden de importancia son los siguientes:

Subobjetivo 2: Fortalecer la capacidad de las principales instituciones de gobierno para lograr un desarrollo centrado en la población y fomentar la cohesión social (91 países);

Subobjetivo 4: Promover un sector público eficiente y responsable que atienda a las necesidades de todos los ciudadanos (90 países);

Subobjetivo 3: Promover una descentralización que respalde al gobierno local, fortalezca a las organizaciones locales y habilite a las comunidades (88 países);

Subobjetivo 1: Promover el diálogo y la cooperación en los planos nacional, regional y mundial a fin de ampliar las alternativas de desarrollo para lograr un crecimiento sostenible y equitativo (86 países).

62. El aspecto más destacado de lo que antecede es la confirmación del perfil institucional general del PNUD esbozado en la sinopsis del presente documento, en el que se destaca que la organización centra su atención en las actividades de creación de capacidad. Más del 90% de todos los casos relativos al entorno favorable se centran en este tipo de objetivo.

63. El análisis de las esferas estratégicas de apoyo en los que se registró el mayor número de casos confirma las modalidades de intervención del PNUD derivadas del examen de los subobjetivos. El ordenamiento jerárquico de las cinco esferas estratégicas de apoyo principales es el siguiente:

- a) Promover el interés de la población y el diálogo de políticas en relación con el desarrollo humano sostenible (76 países);
- b) Promover la creación de un sector público eficiente que mejore la gestión (económica) y facilite el acceso a los servicios (65 países);
- c) Promover la participación en la planificación en todo los niveles (56 países);

d) Fomentar la buena gestión de los asuntos públicos y promover la creación de consenso (52 países);

e) Desarrollar la capacidad de las autoridades locales (49 países).

Subobjetivo 1: Promover el diálogo y la cooperación en los planos nacional, regional y mundial para ampliar las posibilidades de desarrollo a fin de lograr un crecimiento sostenible y equitativo

64. El aspecto distintivo de este subobjetivo es que constituye una demostración del carácter catalítico de las intervenciones del PNUD, que contribuyen a fomentar el debate interno dentro de los países y entre éstos respecto de cuestiones importantes para el desarrollo humano sostenible. Los objetivos del PNUD en esta esfera se concentran a nivel de países.

65. La más difundida de las esferas estratégicas de apoyo relacionadas con la buena administración pública se refiere a las actividades de concienciación y diálogo político sobre cuestiones de desarrollo humano sostenible. En ella se expone la función del PNUD como agente catalítico neutral en 76 países en lo que respecta al fomento de un mayor debate público sobre el desarrollo humano sostenible, el programa nacional de desarrollo y la orientación de las políticas públicas y la adopción de decisiones. En muchos casos, un medio tangible para estimular el debate e influir en la formulación de políticas es la preparación de informes sobre desarrollo humano a nivel mundial, regional y nacional o la difusión de esos informes y de otras publicaciones y estudios a fondo. En África, el PNUD está colaborando en la formulación de procesos de planificación participativos a largo plazo.

66. Una nueva prioridad es la importancia del sector privado en cuanto a su interacción con la sociedad civil y el Estado. De resultados de esas actividades se crean nuevos foros para el diálogo, se formulan nuevas políticas o se modifican los entornos normativos. Cabe asimismo destacar la importancia de las iniciativas dirigidas por el PNUD para la cooperación económica y técnica entre países en desarrollo. Los resultados más comunes tienen que ver con el intercambio de información y experiencias entre países que se enfrentan con problemas de desarrollo en relación con las prácticas innovadoras o mejoradas.

Subobjetivo 2: Fortalecer la capacidad de las principales instituciones de gobierno a fin de lograr un desarrollo centrado en la población y fomentar la cohesión social

67. Este es el subobjetivo en el que se ha registrado el mayor número de casos (205), lo cual pone de relieve una concentración prioritaria de resultados del PNUD relacionados con la asistencia para el fomento de la capacidad de las instituciones nacionales más importantes en diversos niveles de la actividad nacional.

68. El PNUD presta apoyo, activa y claramente, a una institución fundamental de la soberanía nacional de la mayoría de los países: el parlamento. En los 36 países que han solicitado la colaboración del PNUD en esta esfera, los resultados previstos varían desde el apoyo a una mayor representación de grupos vulnerables y minorías en las asambleas nacionales de países de Asia hasta una mayor capacidad institucional en África.

69. El PNUD está ayudando directamente a unos 26 países a fomentar la capacidad e integridad de comisiones electorales nacionales, tanto en los planos central como subnacional, o a promulgar la legislación apropiada en esta esfera. El PNUD está prestando apoyo a actividades relacionadas con las elecciones en diversos países en los que los procesos electorales han sido fundamentales para el logro de la estabilidad y la paz.

70. En los últimos años se ha registrado un aumento notable en la participación del PNUD en el apoyo a la reforma de los sistemas judiciales. El PNUD presta asistencia en forma activa a los procesos de reforma y modernización de ese sector en 44 países. Las iniciativas del PNUD están conduciendo a la formulación de nuevas leyes, al aumento de las capacidades y al incremento del personal especializado, así como a iniciativas destinadas a facilitar el acceso de más grupos marginados a la asistencia jurídica.

71. El PNUD está tomando múltiples iniciativas en unos 52 países para fomentar el establecimiento de prácticas de buen gobierno y la cohesión nacional y la tolerancia entre los diversos agentes y grupos. En América Latina el PNUD ha desempeñado un importante papel en el fomento de la reconciliación y la distensión de las situaciones de tirantez imperantes en diversos países.

72. Por último, 47 de los países en que se realizan programas están solicitando la asistencia del PNUD en materia de derechos humanos, en particular apoyo para la creación de la función de intermediación (ombudsman).

Subobjetivo 3: Promover la descentralización a fin de crear un gobierno local participativo, fortalecer las organizaciones locales y habilitar a las comunidades

73. Este subobjetivo abarca cuestiones relacionadas con una mayor participación en la adopción de decisiones y el mejoramiento de las capacidades del Gobierno a nivel subnacional. La promoción de la participación en la planificación del desarrollo y otros procesos de adopción de decisiones a nivel subnacional es una esfera estratégica de apoyo muy difundida dentro de este marco estratégico de resultados: 56 países realizan actividades en esta esfera. Las actividades del PNUD se centran en la mayor participación de las poblaciones en el proceso de adopción de decisiones a nivel subnacional y local, en particular mediante una mayor atención de sus intereses por parte de organizaciones de la sociedad civil fiables y competentes, aunque los objetivos varían de región en región. En la región de Europa y la Comunidad de Estados Independientes se asigna suma importancia a la legislación tendiente a crear un entorno favorable para la estrategia del país; en la región de los Estados árabes, en cambio, se hace hincapié en el apoyo a una mayor participación de las poblaciones rurales.

74. Treinta y seis oficinas de países están prestando apoyo a la elaboración de políticas de descentralización racionales. Si bien existen ligeras variantes en los objetivos de cada región, todos los países interesados en esta actividad hacen hincapié en la necesidad de contar con un sistema de administración descentralizado fiable y que funcione.

75. En 49 países se hace hincapié en la necesidad de desarrollar la capacidad de las autoridades locales. Todos los países comparten el objetivo de

fortalecer las capacidades de gestión locales en forma general y asegurar que se preste mayor atención a las necesidades locales. Sin embargo, las diferencias regionales hacen que en África el objetivo general sea la capacitación de los recursos humanos, mientras que en Asia se hace particular hincapié en el mejoramiento de la gestión de las finanzas y de los ingresos en concepto de impuestos a nivel local.

Subobjetivo 4: Promover la creación de un sector público eficiente y responsable que atienda a las necesidades de todos los ciudadanos

76. Este subobjetivo incluye tres aspectos principales relacionados con la capacidad, la eficacia y la eficiencia del sector público, a saber, el desempeño del sistema de administración pública, la necesidad de garantizar la transparencia y responsabilidad y la necesidad de mejorar la coordinación de la ayuda.

77. Nuevamente se destaca la importancia de la función de fomento de la capacidad del PNUD, debido a la importancia que las oficinas de los países asignan a este subobjetivo.

78. La promoción de un sector público eficiente es una esfera a la cual realizan aportes casi el 50% de todas las oficinas de los países y es la esfera que ocupa el segundo lugar de preferencia dentro del marco estratégico de resultados. En tanto en la región de la Dirección Regional para Europa y la Comunidad de Estados Independientes se pide apoyo a la reforma del sistema de administración pública, en África y Asia se hace hincapié en el mejoramiento de la capacidad para prestar servicios públicos y la mayor aplicación de las mejores prácticas adoptadas en el plano internacional. En la región de los Estados árabes, los objetivos se centran en el mejoramiento de la gestión en la administración pública.

79. En 40 países los objetivos comunicados se refieren al logro de mayores niveles de transparencia y responsabilidad en la actividad pública. Aunque también en este caso se perciben ligeras variaciones entre los 36 países, el resultado común general es la necesidad de alcanzar la transparencia en la gestión de los fondos públicos y en la difusión de informes al respecto destinados al público.

80. Otra esfera de importancia fundamental es el apoyo al mejoramiento de la gestión y coordinación de la ayuda. Las actividades se centran, en general, en el fomento de la capacidad de los gobiernos para coordinar la asistencia internacional y garantizar la plena participación nacional en este proceso para velar por su complementariedad con las prioridades nacionales.

B. Erradicación de la pobreza y medios de vida sostenibles

Análisis

Objetivo: Erradicar la pobreza extrema y reducir sustancialmente la pobreza general
Subobjetivos: <ol style="list-style-type: none">1. Fomentar un desarrollo orientado a combatir la pobreza y reducir la vulnerabilidad2. Mejorar los medios de vida de los pobres a través del fortalecimiento de la organización por el esfuerzo propio y el acceso a los bienes y los recursos

81. Las esferas estratégicas de apoyo preferidas son las siguientes:

a) El fomento de políticas macroeconómicas y sectoriales favorables a los pobres y de planes nacionales de lucha contra la pobreza (84 países);

b) El fomento de la actividad empresarial y el acceso de los pobres a la microfinanciación (70 países);

c) El fomento del empleo y la difusión de conocimientos técnicos entre los pobres (66 países);

d) El apoyo a la capacidad de los pobres y de la sociedad civil para organizarse por su propio esfuerzo y al establecimiento de alianzas (60 países);

e) El fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos y de los grupos vulnerables para tomar medidas preventivas para mitigar las consecuencias de epidemias como el VIH/SIDA (48 países).

82. Esas cinco esferas estratégicas principales de apoyo, que representan también cerca del 50% de todos los resultados sobre los que se informa en esta categoría temática, dibujan un perfil claro del apoyo que presta el PNUD en los países en que ejecuta programas. Los rasgos principales son:

a) Inversión en condiciones favorables para abordar el problema de la pobreza en cada país a través de la creación de capacidad centrada en las medidas de política y los cambios legislativos, con el apoyo de una mejor supervisión y evaluación de la pobreza humana;

b) Ayuda para que los pobres puedan acrecer la acumulación de capital social gracias a una mayor capacidad para la movilización y la cooperación con otros actores sociales;

c) Intervenciones dirigidas o experimentadas que prestan apoyo directo a los pobres, que es un requisito esencial para abordar la cuestión de la pobreza a nivel popular.

Subobjetivo 1. Fomentar un desarrollo orientado a combatir la pobreza y reducir la vulnerabilidad

83. Dentro del subobjetivo 1 hay cuatro esferas estratégicas de apoyo claramente diferenciadas en cuanto a la frecuencia con que los países recurren a ellas. La preferida, con mucho, es la de fomentar políticas macroeconómicas y sectoriales favorables a los pobres así como estrategias y planes nacionales de lucha contra la pobreza adecuadamente financiados.

84. Esta esfera estratégica de apoyo representa casi el 48% de todos los resultados sobre los que se informa en relación con el subobjetivo 1, tomados de 84 países de todas las regiones y categorías de ingreso y desarrollo. Los resultados se refieren principalmente a dos tipos de actividades: primero, la inclusión de la pobreza en un lugar más destacado del debate público y la formulación de políticas, poniendo de manifiesto, por ejemplo, los costes sociales en que se incurre en las economías en transición; y, segundo, el suministro de asistencia en la elaboración de estrategias y planes de acción nacionales de lucha contra la pobreza, haciendo hincapié a menudo en cuatro cuestiones de gran importancia: la determinación de los objetivos, el acceso a los servicios sociales básicos, la financiación adecuada (comprendida la reasignación de la ayuda al desarrollo mediante la iniciativa de 20/20) y la integración de estrategias y planes de acción en las políticas y programas macroeconómicos y sectoriales. En una serie de casos, la planificación se extiende hacia abajo, en el orden subnacional, y hacia arriba en el subregional e, incluso, en el regional, como, por ejemplo, en el caso de Asia sudoriental, mediante la Comisión del Río Mekong.

85. La vigilancia de la pobreza humana y de la pobreza de ingresos son el contrapunto de la planificación que subraya la importancia de la vigilancia y la evaluación. En total, 46 países han comunicado resultados en este ámbito. Los propios objetivos se orientan a la creación de capacidad en las organizaciones nacionales para la reunión, el análisis y la difusión de datos, a fin de alentar el surgimiento de centros de excelencia en los países, desde observatorios sociales hasta sistemas de alerta temprana. Otros objetivos más específicos son: a) inducir una concepción integral de la pobreza, que supere las medidas basadas sólo en el ingreso para llegar al concepto más amplio de "pobreza humana"; b) constituir un fundamento para formular estrategias y planes y programas dirigidos específicamente a la lucha contra la pobreza; c) evaluar los efectos de esas estrategias y esos planes y programas, utilizando enfoques participativos; y d) supervisar los avances que se hagan para establecer compromisos internacionales, en especial los relacionados con la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social.

86. La atención al problema específico del VIH/SIDA, desde la perspectiva de los pobres y también de los menos pobres, es una importante elección estratégica en este segundo orden del enfoque del que informan 48 países. Los aspectos de los objetivos se centran, en primer lugar, en la creación de la capacidad institucional de los países para formular, coordinar y dirigir la aplicación de medidas de política y programas multisectoriales del VIH/SIDA y, en segundo lugar en suscitar una preocupación mayor, especialmente entre los grupos en riesgo, con respecto a la prevención y el tratamiento de la epidemia, así como a sus consecuencias socioeconómicas.

87. Por último, 38 países, en su mayoría de ingreso mediano de las regiones de Europa y de la CEI y del Asia oriental y sudoriental, esto es, economías en transición o afectadas por la crisis económica mundial, respectivamente, han informado de resultados obtenidos mediante el apoyo a sistemas de protección social orientados hacia la lucha contra la pobreza. Se hace hincapié en el establecimiento o la reforma de redes de seguridad social, estando esta última orientada a aumentar la eficiencia, determinar mejor a los beneficiarios e incrementar la sostenibilidad financiera.

Subobjetivo 2. Mejorar los medios de vida de los pobres a través del fortalecimiento de la organización por el esfuerzo propio y el acceso a los bienes y los recursos

88. En el caso del subobjetivo 2, hay seis esferas estratégicas de apoyo, tres de las cuales resaltan claramente como las principales del enfoque del PNUD y representan el 60% de todos los resultados previstos para este subobjetivo 2. Estas esferas son las siguientes.

89. El aumento del acceso de los pobres a la microfinanciación es un objetivo de 78 países de todas las regiones y todas las categorías de ingresos y desarrollo. Hay dos tipos de actividades: a) el fomento de marcos de políticas y reglamentarios para instituciones financieras que permitan el surgimiento de proveedores de microfinanciación y b) el aumento de la capacidad y la viabilidad de las instituciones de microfinanciación, incluso de su capacidad para atender a los pobres.

90. Unos 66 países de todas las regiones y categorías de ingresos y desarrollo fomentan el desarrollo de las aptitudes, así como el empleo y el trabajo por cuenta propia de los pobres. Una vez más, de los datos se desprenden dos grandes grupos de actividades. El primero se refiere a la creación de un entorno favorable para el fomento del empleo, principalmente mediante el desarrollo o la reforma de las políticas, la definición y el fortalecimiento de los marcos institucionales para aplicarlas, y la inversión en las capacidades de los países de supervisar los mercados laborales, mediante mejores sistemas de reunión y análisis de datos. El segundo se refiere a las intervenciones que sirven para apoyar directamente el desarrollo de aptitudes y la creación de empleo mediante: a) inversión en la mejora de la calidad, eficiencia y accesibilidad de la capacitación técnica y vocacional, dirigida a la pobreza estructural y transitoria y que, en lo que se refiere a la última, oscila entre nuevos cursos de capacitación para la reestructuración en Europa y la CEI y el desarrollo de aptitudes en el caso de los repatriados o de los excombatientes en la región de África; y b) fomento de la empresa, otorgando una mayor importancia relativa a las empresas pequeñas y medianas en países de ingresos medios y países contribuyentes netos, y a las microempresas en países de bajos ingresos y países menos adelantados.

91. Sesenta países han comunicado objetivos relacionados con el apoyo a la capacidad de los pobres para organizarse por su propio esfuerzo y establecer alianzas. Estos objetivos son complementarios de las cuestiones de acceso y oportunidad por cuanto abordan una condición subyacente esencial para el éxito continuado que es la mayor movilización de los pobres y su capacidad para ganarse el apoyo de los menos pobres. Las direcciones estratégicas del PNUD se dan en dos ámbitos principales: a) generar en las comunidades y organizaciones

de pobres de base comunitaria la capacidad para poner en marcha y dirigir actividades de desarrollo, así como para plantear sus exigencias a las autoridades locales y b) en relación con a), apoyar una mayor participación y un aumento de la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil y no gubernamentales para promocionar a los pobres con ayuda de los pobres e iniciar actividades de carácter comunitario para ayudar directamente a los pobres.

92. Las tres esferas estratégicas de apoyo restantes del subobjetivo 2 representan el 40% de los resultados previstos. En relación con el acceso de los pobres a los servicios básicos, éstos aparecen equilibradamente distribuidos en todas las regiones así como en todas las categorías de ingresos y desarrollo (45 países). Los servicios de que se trata son casi exclusivamente atención primaria de salud, educación primaria y agua potable y saneamiento, y la atención se concentra especialmente en dos esferas principales: a) creación de capacidad para la planificación, coordinación, financiación y gestión descentralizadas de la prestación de servicios y b) apoyo directo a la prestación de servicios para hacerlos más accesibles a los pobres y mejorar su calidad. Ambos tipos de ayuda tienden a concentrarse en las partes más pobres de los países en los que se ejecutan programas, sobre todo en las zonas rurales.

93. El acceso de los pobres a la infraestructura, los servicios y los mercados agrícolas representa el último elemento de un enfoque estratégico más amplio de acceso a los servicios (44 países). Estos objetivos se refieren al acceso de los pobres - especialmente los agricultores pequeños y marginados - a la investigación y los servicios de extensión, a la provisión de insumos, a la comercialización de su creciente productividad y a los ingresos, lo cual generará efectos posteriores en la seguridad alimentaria y la situación de la nutrición en los hogares.

94. Las reformas estructurales que mejoran el acceso de los pobres a la tierra y a otros recursos naturales están frecuentemente relacionadas con el patrimonio común, como los bosques, el agua y las pesquerías. Las actividades se concentran en corregir la desigual distribución del acceso a la tierra y otros recursos naturales, ya sea con respecto a los derechos de propiedad o a los de usufructo. Una dimensión interesante es la atención que en algunos países, especialmente de Asia, se presta a los grupos indígenas con el fin de proteger los medios de vida tradicionales amenazados.

95. Una última observación sobre las características principales que se revelan en esta categoría de marco de resultados estratégicos se refiere a la atención especial que se presta a dos cuestiones intersectoriales. La primera es la voluntad de prestar atención especial a las mujeres pobres que se manifiesta en una amplia serie de esferas estratégicas de apoyo y sus objetivos conexos. Los aspectos concretos comprenden, por ejemplo, la desagregación de los datos sobre la pobreza en función del género; mayor acceso de las mujeres a los servicios básicos; atención especial a los derechos de las mujeres en el contexto de las reformas estructurales que tratan de derechos de propiedad y de usufructo; acceso de los hogares agrícolas pobres con cabeza de familia femenina a la infraestructura, los servicios y los mercados agrícolas; orientación de los servicios de microfinanciación hacia las mujeres pobres. La segunda cuestión intersectorial se refiere al empleo de enfoques participativos que pretenden conseguir que los pobres participen directamente y tengan puestos directivos en una amplia gama de funciones, desde la evaluación del efecto de las políticas y

los programas hasta la gestión de los servicios básicos y los recursos naturales compartidos en los ámbitos locales.

C. Medio ambiente y recursos naturales

Análisis

Objetivo: Proteger y regenerar el medio ambiente y el patrimonio de recursos naturales mundiales como base para el desarrollo humano sostenido
Subobjetivos: <ol style="list-style-type: none">1. Fomentar la integración de la buena gestión del medio ambiente en las políticas y los programas de desarrollo2. Coadyuvar a la protección y regeneración del medio ambiente y promover el acceso al patrimonio de recursos naturales de los que dependen los pobres3. Promover la equidad y la distribución de la carga en la cooperación internacional para proteger y mejorar el medio ambiente en los planos mundial y regional

96. Ciento once oficinas de países prepararon este marco de resultados estratégicos. Las respuestas se dividieron equilibradamente entre los subobjetivos 1, 2 y 3, en relación con los cuales comunicaron resultados previstos 95, 85 y 83 países, respectivamente. La mayor concentración se dio con respecto en las esferas de apoyo estratégico orientadas hacia aspectos específicos de la creación de capacidad. Éstas comprendían:

- a) La ratificación y aplicación de convenios internacionales (77 países);
- b) Los marcos normativo y reglamentario y la aplicación de las políticas (65 países);
- c) Los programas nacionales y locales para la gestión sostenible del medio ambiente (65 países);
- d) La capacidad de gestión de las entidades nacionales responsables del medio ambiente (56 países);
- e) La capacidad de participación local en la elaboración y aplicación de programas (51 países).

97. El PNUD relaciona las cuestiones del medio ambiente con las de pobreza y género por medio de actividades de fomento y programas. Se hace especial hincapié en la participación de todas las partes interesadas y en el desarrollo de la colaboración con participantes locales e internacionales, incluido el sector privado, para el logro de los resultados esperados.

98. Se seleccionaron tres subobjetivos por medio de los cuales el PNUD puede hacer una contribución significativa y digna de crédito al objetivo general de

proteger y regenerar el medio ambiente y el patrimonio de recursos naturales mundiales como base para el desarrollo humano sostenible, que es el objetivo identificado para la asistencia en la esfera del desarrollo.

99. Estos tres subobjetivos reflejan la contribución que el PNUD puede hacer al avance del programa mundial de las Naciones Unidas para el medio ambiente y la ayuda que la organización puede prestar para integrar los aspectos ambientales en otras cuestiones del desarrollo humano sostenible, especialmente la pobreza y el género. Igualmente importante es el hecho de que estos tres subobjetivos aprovechen la experiencia de la organización en asuntos ambientales, especialmente en lo relativo al fortalecimiento de la capacidad de los países para ordenar los recursos naturales y en la integración de los objetivos generales de los acuerdos, convenios y planes de acción internacionales.

Subobjetivo 1. Fomentar la integración de la buena gestión del medio ambiente en las políticas y los programas de desarrollo

100. El primer subobjetivo reconoce la importancia que reviste la integración de la dimensión del medio ambiente en las políticas nacionales. El PNUD, por conducto de las cuatro esferas estratégicas de apoyo escogidas en este ámbito, pretende ser un asociado destacado o clave en el desarrollo de la capacidad nacional para la formulación y aplicación de estas políticas tanto en el plano central como local.

101. Según los informes, este subobjetivo ocupa el primer lugar. Los 95 marcos estratégicos de resultados presentados por las oficinas en los países, asignan clara prioridad a la creación de un clima propicio, que suele llevar aparejado el desarrollo de la capacidad nacional para la ordenación de los recursos naturales. Estas dos esferas estratégicas de apoyo fueron mencionadas por 64 y 56 oficinas por países, respectivamente. Para los países de todas las categorías de ingresos de cada región, uno de los objetivos principales es la creación o el perfeccionamiento de un marco jurídico y normativo para la planificación y ordenación sostenibles de los recursos naturales. Igual importancia conceden a la integración de las cuestiones ambientales en los planes de desarrollo nacional y en las políticas sectoriales, por lo que se alienta a todos los sectores a buscar soluciones coherentes a los problemas del medio ambiente. La adopción de una metodología para realizar "evaluaciones ecológicas", como las evaluaciones del impacto ambiental, parece especialmente importante y constituye una característica específica del desarrollo de la capacidad para el medio ambiente.

102. El PNUD considera que como en los casos de la buena gestión de los asuntos públicos, la pobreza y las cuestiones de género, el desarrollo de la capacidad de reunión y análisis de datos constituye una importante esfera de apoyo. Concretamente, para muchos países conocer y poder acceder a la información en materia de degradación del medio ambiente constituye un objetivo importante y por esta razón se consideró como un resultado aparte dentro de la misma esfera de apoyo. En varios casos, este objetivo requiere la creación de instituciones.

103. Por último, a nivel mundial han surgido distintas soluciones para financiar la movilización de recursos para facilitar la aplicación de los programas y políticas nacionales como un nuevo aspecto de la cooperación técnica. En cada región un promedio de siete oficinas de países se ocupan de esta esfera. Sin

embargo, del examen de los marcos estratégicos de resultados se desprende que el PNUD tiene un papel específico que desempeñar en la creación y coordinación de los mecanismos de financiación.

Subobjetivo 2. Coadyuvar a la protección y regeneración del medio ambiente y promover el acceso al patrimonio de recursos naturales de los que dependen los pobres

104. A fin de prestar asistencia a los países para que integren sus objetivos de desarrollo sostenible en sus estrategias para la erradicación de la pobreza, el PNUD complementa su participación en las cuestiones de políticas haciendo hincapié, como segundo subobjetivo, en la protección y regeneración del medio ambiente y la promoción del acceso al patrimonio de recursos naturales de los que dependen los pobres. Las esferas estratégicas para las que presta apoyo el PNUD permiten que la organización tenga influencia en el desarrollo de una gestión sólida y participativa, en que las personas puedan contribuir a la protección y regeneración del medio ambiente.

105. La promoción del acceso a los recursos naturales y a la energía y su gestión sostenible son aspectos fundamentales de los programas de protección del medio ambiente y erradicación de la pobreza. La participación directa de las autoridades y comunidades locales es esencial para la consecución de este objetivo, tal y como recordó en distintas oportunidades en los resultados previstos en el plano nacional para este segundo subobjetivo. La importancia de esta participación es patente en las respuestas recibidas con respecto a las esferas estratégicas de apoyo relativas a los programas nacionales y locales para la gestión sostenible de la energía, la tierra, el agua y demás recursos, así como al desarrollo de la capacidad local para la ordenación del medio ambiente. En el marco del subobjetivo 2, estas fueron las cuestiones mencionadas con más frecuencia por las oficinas en los países (63 y 51 veces, respectivamente).

106. Los resultados genéricos previstos para las esferas estratégicas de apoyo del subobjetivo 2 reflejan la importancia que se asigna al criterio participativo por lo que se refiere a las cuestiones relacionadas con el patrimonio común. Lo que se desea es que los distintos interesados desempeñen el papel que les corresponde y que es necesario para la ordenación de los recursos naturales de manera sostenible. La rehabilitación y protección del medio ambiente, la ordenación local de los recursos naturales, la sensibilización, el intercambio de tecnología y la promoción de prácticas alternativas para la generación de ingresos y de medios de vida sostenibles requieren la participación directa y la dirección de las autoridades locales, las organizaciones no gubernamentales y las basadas en la comunidad, y la población en general, especialmente las mujeres y los grupos indígenas.

Subobjetivo 3. Promover la equidad y la distribución de la carga en la cooperación internacional para proteger y mejorar el medio ambiente en los planos mundial y regional

107. Habida cuenta de la importancia de los programas mundiales y regionales, el PNUD se dedica a promover la cooperación internacional - especialmente el diálogo y los programas regionales - para lograr la equidad y la distribución de las responsabilidades entre los países. Como socio neutral, el PNUD tiene una

ventaja comparativa considerable en este ámbito y contribuye, con su presencia y sus programas en los países, al establecimiento de un diálogo mundial y regional y al intercambio de experiencias para la ordenación sostenible de los recursos naturales.

108. Conforme a su mandato, el PNUD considera que la promoción de la ratificación y aplicación de las convenciones internacionales sobre protección del medio ambiente es una de sus contribuciones fundamentales al logro de este subobjetivo. Son 77 las oficinas por países que se han propuesto lograr resultados tangibles en este ámbito dentro del período comprendido en el marco de financiación multianual. Los resultados previstos en esta esfera de apoyo del PNUD se refieren a dos cuestiones relacionadas entre sí: a) la ratificación y el cumplimiento de las convenciones y los acuerdos internacionales, y b) el desarrollo de una capacidad nacional que permita a los países cumplir con sus acuerdos vinculantes.

109. La segunda esfera de apoyo clave del PNUD relacionada con la cooperación internacional se refiere a las políticas entre los países y los marcos regionales. La promoción y el apoyo directo del PNUD, por conducto de actividades nacionales en 27 países y programas entre países en todas las regiones, se centran en mejorar el diálogo regional sobre ordenación de recursos naturales transfronterizos y establecer marcos institucionales y mecanismos de coordinación regionales y subregionales. Un aspecto importante de este criterio es el desarrollo de la capacidad nacional y regional para participar en foros internacionales.

D. Igualdad y adelanto de la mujer

Análisis

<p>Objetivo: Lograr la igualdad entre los géneros y promover la condición jurídica y social de la mujer por conducto, en particular, de la realización de su propio potencial</p>
<p>Subobjetivos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Lograr la igualdad entre los géneros en los procesos de adopción de decisiones en todos los niveles 2. Promover la igualdad de acceso de la mujer a los bienes y servicios económicos y sociales, así como de su control sobre ellos 3. Asegurar el pleno disfrute y ejercicio de los derechos humanos, entre ellos el derecho a la seguridad y a no estar sometidas a violencia 4. Promover la integración de las cuestiones relativas a la mujer y desarrollar metodologías para aumentar la capacidad de determinar y medir los progresos realizados en el ámbito de la condición jurídica y social de la mujer

110. Este marco estratégico de resultados subestima considerablemente la importancia que se asigna a las cuestiones de género en general, principalmente porque la gran mayoría de las oficinas por países ha preferido integrarlas en otras categorías temáticas, lo que plantea un problema metodológico aún por resolver.

111. Las cinco esferas estratégicas de apoyo principales, clasificadas según el número de países que informan acerca de ellas, son las siguientes:

a) Afianzar los conocimientos, capacidades y calificaciones empresariales y técnicos de la mujer (38 países);

b) Prestar apoyo al desarrollo de la capacidad para integrar las cuestiones de género en políticas, planes y programas (35 países);

c) Desarrollar la capacidad de las organizaciones que representan los intereses de las mujeres y fomentan su promoción, el establecimiento de contactos y las asociaciones (34 países);

d) Promover la participación de la mujer en funciones de dirección y en la adopción de decisiones en los sectores público y privado (29 países);

e) Apoyar la aplicación de planes de acción nacionales para el adelanto de la mujer y para la ratificación y la vigilancia del cumplimiento de la convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (28 países).

112. Las pruebas empíricas indican que el apoyo prestado por el PNUD en el ámbito de las cuestiones de género a nivel de los países se centra en el desarrollo de la capacidad. En esta esfera de desarrollo de la capacidad, las actividades se centran también en otros puntos clave complementarios, a saber, medidas encaminadas a modificar las políticas y las leyes para que tengan en cuenta la igualdad entre los géneros y, si procede, medidas para promover los intereses de la mujer apoyadas por una capacidad institucional más sólida y un progreso constante para lograr el equilibrio de género en las categorías superiores de los sectores público y privado. Por último, también se presta asistencia específica para solucionar los problemas concretos que impiden el progreso económico y social de la mujer, como la falta de calificación y la imposibilidad de acceder a los servicios que permiten lograr una buena capacidad empresarial.

Subobjetivo 1. Lograr la igualdad entre los géneros en los procesos de adopción de decisiones en todos los niveles

113. En todos los subobjetivos surgen claras tendencias en cuanto a las decisiones estratégicas. En el caso del subobjetivo 1, las esferas estratégicas de apoyo pueden clasificarse en tres grupos en función de su popularidad, calculada en función de las veces que fueron escogidas en los países. La promoción de la capacidad de las organizaciones que representan los intereses de la mujer y se ocupan de representarlos, así como de establecer contactos y asociaciones, es la esfera de apoyo estratégico mencionada con más frecuencia (34 países). Los resultados se refieren sobre todo a las medidas adoptadas

para: a) afianzar la actividad y la eficacia de los agentes no gubernamentales en lo que respecta la sensibilización, la promoción, el establecimiento de contactos y la asistencia directa para abordar los problemas de la mujer; b) lograr lo mismo con las instituciones gubernamentales, tanto ejecutivas como legislativas, en todos los niveles de la administración, teniendo en cuenta además la formulación, supervisión y coordinación de políticas; y c) en apoyo de estas dos actividades, proporcionar a los agentes nacionales la posibilidad de acceder al debate sobre cuestiones de género que se plantea a nivel internacional.

114. Veintinueve países han informado acerca de resultados relativos a la promoción de la participación de la mujer en funciones de dirección y en la adopción de decisiones en los sectores público y privado. Estos resultados se centran en dos cuestiones principales: a) el aumento de la representación, visibilidad y eficacia de la mujer en el proceso de adopción de decisiones a nivel nacional y local, y b) los cambios complementarios en el micronivel, para promover relaciones sociales más equitativas en los hogares y las comunidades.

115. El objetivo principal del apoyo a los marcos normativos y jurídicos para la igualdad de los géneros es que se adopten y, si procede, se enmienden las políticas y las leyes para lograr la igualdad entre los géneros, sin dejar de controlar su aplicación. Veintisiete países de todas las regiones y categorías de ingresos y desarrollo prevén resultados en este ámbito.

116. En cuanto al apoyo para la aplicación de los planes de acción nacionales para el adelanto de la mujer, los resultados esperados se centran sobre todo en la adopción, aplicación y supervisión de los planes de acción, en particular los que se prepararon como seguimiento de la Plataforma de Acción adoptada en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer.

Subobjetivo 2. Promover la igualdad de acceso de la mujer a los bienes y servicios económicos y sociales, así como de su control sobre ellos

117. La esfera estratégica de apoyo relacionada con la promoción de los conocimientos, las capacidades y las calificaciones técnicas y empresariales de la mujer es con mucho la preferida (38 países). Una proporción relativamente alta de estos países forma parte de los países menos adelantados de la región de África y los países de ingresos medios de las regiones de Asia y el Pacífico, los Estados árabes, Europa y la Comunidad de Estados Independientes. Los elementos principales de los resultados previstos son, esencialmente, dos caras de la misma moneda: a) mayor acceso de la mujer a los servicios económicos clave (como por ejemplo el crédito, los servicios de extensión agrícola, la formación profesional y técnica y la tecnología de la información)s, y b) más oportunidades para que la mujer cree, posea y administre empresas. En las dos esferas, se hace hincapié tanto en el sector estructurado como en el sector no estructurado de la economía.

118. La promoción de un clima jurídico y normativo propicio a la igualdad en materia de propiedad y acceso a los bienes se centra en enmendar o adoptar leyes para facilitarlas, basadas en un apoyo público amplio y sostenido. La promoción del acceso de las mujeres pobres a las innovaciones científicas y técnicas está relacionada en particular con su posibilidad de acceder a la tecnología de la información y adoptarla.

Subobjetivo 3. Asegurar el pleno disfrute y ejercicio de los derechos humanos, entre ellos el derecho a la seguridad y a no estar sometidas a violencia

119. El subobjetivo 3 incluye dos esferas estratégicas de apoyo que representan claramente las decisiones estratégicas preferidas a nivel nacional.

120. El apoyo a la ratificación, aplicación y vigilancia del cumplimiento de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer constituye casi la mitad (48%) de todos los resultados previstos del subobjetivo 3, de 28 países de todas las regiones y categorías de ingresos y desarrollo. El objetivo es promover la ratificación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, así como la aplicación y el cumplimiento de sus disposiciones, con particular atención en la educación de la mujer en materia jurídica.

121. Con respecto a la erradicación de la violencia contra la mujer, 22 países informaron acerca de sus objetivos en esta esfera estratégica de apoyo. Los objetivos se centran en: a) hacer conocer mejor esta cuestión, como condición necesaria para la acción, y b) asegurar que existan los marcos y mecanismos institucionales necesarios para la prevención y la respuesta, incluso mejores datos sobre la violencia contra la mujer y un mejor cumplimiento de las leyes pertinentes – en el caso de la región de América Latina y el Caribe, por ejemplo, que existan tribunales especiales y se adopten leyes especiales.

122. Las tres esferas estratégicas de apoyo restantes, de las que los informes se ocupan poco, son las siguientes:

a) La capacidad para prevenir la trata de mujeres y niños y apoyar a las víctimas, basada en una mayor sensibilización de la población y una mayor capacidad de prevención, recuperación y reintegración, tanto en los países como más allá de las fronteras nacionales, en reconocimiento del carácter multinacional del problema;

b) Los conocimientos y capacidades de la policía y otros funcionarios en materia de derechos humanos de la mujer para lograr, como objetivo principal, que el sistema de justicia incluya disposiciones institucionales para proteger los derechos de la mujer; y

c) Reconocer y apoyar el papel de la mujer en las situaciones de crisis. Los resultados no sólo se refieren a la promoción de la participación de la mujer en los procesos de adopción de decisiones respecto de la prevención y solución de conflictos, y el establecimiento de la paz y la conciliación después de un conflicto, sino también, en el caso de mujeres víctimas de la guerra, a su reintegración social, económica y psicosocial en la sociedad.

Subobjetivo 4: Promover la integración de las cuestiones relativas a la mujer y desarrollar metodologías para aumentar la capacidad de determinar y medir los progresos realizados en el ámbito de la condición jurídica y social de la mujer

123. El subobjetivo 4, por último, tiene sólo dos esferas estratégicas de apoyo, y las actividades se concentran en una de ellas.

124. El apoyo para desarrollar la capacidad de integración de las cuestiones relativas a la mujer en los programas, planes y políticas fue mencionado por 35 países. Los resultados que corresponden a esta esfera estratégica de apoyo se refieren a la integración de las cuestiones de género en las políticas y los programas de desarrollo, respaldada por una mayor capacidad en una amplia gama de instituciones gubernamentales, no gubernamentales y parlamentarias para incluir conceptos y metodologías de género en la formulación de políticas, leyes y programas, así como en las evaluaciones.

125. Veintisiete países informaron acerca de resultados previstos en relación con el desarrollo de la capacidad de preparar estadísticas. El resultado en este caso consiste en disponer de datos pertinentes y fidedignos, desglosados según el género, que puedan utilizarse para promover el conocimiento de las cuestiones de la mujer, así como para mejorar la formulación y evaluación de las intervenciones para resolver los problemas de la mujer.

E. Situaciones de desarrollo especial

Análisis

Objetivo: Evitar o reducir la incidencia de situaciones de emergencia complejas y de desastres naturales, ambientales, tecnológicos y otros desastres producidos por el hombre, y acelerar el proceso de recuperación sostenible
Subobjetivos:
1. Integrar la reducción de los efectos de los desastres (incluidos los desastres tecnológicos) en el desarrollo de la capacidad, con inclusión de la formulación de políticas, la planificación y las inversiones
2. Restablecer la capacidad de las instituciones nacionales y las organizaciones de la sociedad civil para promover la seguridad de los seres humanos
3. Asegurar un vínculo real entre las actividades de socorro y el desarrollo, que promueva la recuperación sostenible y la rehabilitación de las poblaciones afectadas y mejore sus propios mecanismos de defensa, especialmente en el caso de las personas desplazadas y los refugiados

126. La estructura del marco estratégico de resultados en las situaciones especiales de desarrollo se basa en la experiencia adquirida por el PNUD, especialmente en este último decenio, en la prestación de asistencia para la consolidación de la paz y el desarrollo en las regiones en guerra o después de un conflicto o un desastre. Se ha previsto que esta categoría abarque los países afectados por desastres naturales (crónicos o de otro tipo), así como los que sufren de inestabilidad política en diverso grado, sobre todo los que han padecido conflictos armados internos. En el marco estratégico de resultados se pone de relieve la necesidad de respuestas amplias que reconozcan el estrecho vínculo existente entre las crisis y el desarrollo. La prevención y la mitigación de los peores efectos de las crisis, seguidas de la recuperación,

están vinculadas con el desarrollo y con diversas modalidades de fortalecimiento de la capacidad.

127. Los objetivos del PNUD se centran en dos esferas principales:

a) Medidas encaminadas a asegurar la transición del socorro al desarrollo mediante actividades de fortalecimiento de la capacidad para prevenir y mitigar los efectos de los desastres naturales y tecnológicos; y

b) El restablecimiento del capital humano y social en contextos de recuperación después de los conflictos, que contribuya a consolidar la estabilidad política y social.

128. Las actividades del PNUD pueden dividirse también en dos tipos principales de fortalecimiento de la capacidad:

a) Intervenciones de fortalecimiento de la capacidad de carácter tradicional, como las relacionadas con la prevención de desastres, la mitigación de sus efectos y la gestión de caso de desastre, así como intervenciones más innovadoras asociadas con la adaptación de instituciones, por ejemplo, las fuerzas de policía, en situaciones posteriores a los conflictos;

b) Nuevo tipo de actividades de fortalecimiento de la capacidad que se centran en la prestación de apoyo a poblaciones asoladas por la guerra y la creación de medios de subsistencia para esas poblaciones después de los conflictos.

129. El análisis de las anotaciones correspondientes a cada uno de los subobjetivos (que se definen como las esferas estratégicas de apoyo utilizadas) arrojó 66, 25 y 48 respectivamente. Las esferas estratégicas de apoyo preferidas fueron las siguientes:

a) Desarrollo de capacidad institucional para la prevención de desastres, la preparación para casos de desastre y la mitigación de sus efectos, incluida la preparación de planes nacionales y locales, la mejora de los sistemas de alerta temprana, la formación de recursos humanos y la ampliación de los intercambios de información interregionales y nacionales;

b) Fortalecimiento del capital social asegurando el apoyo a las poblaciones afectadas, incluidos los refugiados y las personas desplazadas, y su acceso a medios de subsistencia sostenibles y a la recuperación socioeconómica mediante enfoques integrados por zonas o programas de reinserción concretos o ambas cosas;

c) Fomento de programas que aseguren la transición del socorro al desarrollo a fin de apoyar coordinadamente la realización de actividades de consolidación de la paz;

d) Promoción del desarrollo preventivo y de una cultura de paz;

e) Promoción de la ratificación y aplicación del Tratado de Ottawa por el que se prohíben las minas terrestres y fortalecimiento de la capacidad nacional

para poner en marcha programas amplios de actividades relacionadas con las minas en los que se vele por la aplicación de normas y tecnologías apropiadas;

f) Fomento de la conciencia pública, sobre todo entre las poblaciones más afectadas, respecto de su participación y la participación de las autoridades locales en actividades encaminadas a mitigar las vulnerabilidades y las pérdidas derivadas de desastres.

130. Las actividades de fortalecimiento de la capacidad preferidas son las de carácter tradicional, seguidas de las actividades nuevas e innovadoras asociadas con el apoyo de medidas concretas en el contexto de los procesos de paz y con el apoyo a poblaciones asoladas por la guerra en sus esfuerzos por obtener nuevos medios de subsistencia sostenibles.

Subobjetivo 1. Integrar la reducción de los efectos de los desastres (incluidos los desastres tecnológicos) en el desarrollo de la capacidad, con inclusión de la formulación de políticas, la planificación y las inversiones

131. El primer subobjetivo se basa en la premisa de que los efectos de los desastres naturales o tecnológicos o de ambos tipos sobre el capital humano y social empeoran repetidamente a causa de la pobreza y de la falta de capacidad de planificación o de información sobre nuevos métodos y prácticas a diversos niveles.

132. En este subobjetivo, utilizado por 40 países, se reconoce que hay un claro vínculo entre las actividades de desarrollo y la prevención de los desastres, la preparación para casos de desastre y la mitigación de sus efectos. Con miras a apoyar la aplicación de la Estrategia de Yokohama para la reducción de los desastres naturales e incorporar directamente en todas las actividades un análisis de las vulnerabilidades y la previsión de los riesgos, existe una correlación con la incorporación de la vulnerabilidad a los desastres y su prevención en la planificación del desarrollo. Se registraron resultados diversos de 32 países en relación con la esfera estratégica de apoyo 2 – Desarrollo de la capacidad institucional para la prevención de desastres, la preparación en casos de desastre y la mitigación de sus efectos, que aborda los aspectos fundamentales del fortalecimiento de la capacidad nacional en materia de prevención de desastres. En esta esfera estratégica de apoyo, los países consignan resultados relacionados con el mejoramiento de las capacidades humanas y técnicas, la creación de redes de intercambio de información o la incorporación a ellas y el establecimiento de bases de datos y sistemas de alerta temprana.

133. En 11 países se registran actividades relacionadas con el fomento de la toma de conciencia por la población, especialmente entre las poblaciones más afectadas, respecto de su participación y la participación de las autoridades locales en la mitigación de las vulnerabilidades y pérdidas derivadas de los desastres. Si bien todos estos resultados se concentran en la necesidad de que las poblaciones estén mejor informadas sobre los medios que les permitan prepararse más adecuadamente para enfrentar los desastres y mitigar sus peores efectos, hay dos conjuntos principales de resultados. Uno de ellos se refiere a la cuestión de la divulgación mediante campañas de información pública, y el otro a la necesidad de movilizar a las poblaciones y las autoridades locales

para que desempeñen un papel más directo y activo en la preparación para casos de desastre y la prevención de desastres.

134. Una circunstancia que hace más patente el reconocimiento cada vez mayor del importante vínculo entre el desarrollo y la prevención de los desastres y la mitigación de sus efectos, es que incluso los países que experimentan conflictos en diverso grado están abordando las cuestiones relacionadas con la prevención de los desastres y la mitigación de sus efectos.

Subobjetivo 2: Restablecer la capacidad de las instituciones nacionales y las organizaciones de la sociedad civil para promover la seguridad de los seres humanos

135. El subobjetivo 2 abarca una serie de resultados relacionados con el papel cada vez mayor que se espera del PNUD en situaciones complejas o de conflicto respecto de la consolidación de la paz y la estabilidad.

136. En esta esfera de actividad cada vez más amplia del PNUD, la mayor parte de los resultados se registran en relación con la esfera estratégica de apoyo 1: promoción del desarrollo preventivo y de una cultura de paz. Esta esfera estratégica de desarrollo refleja una participación creciente en las actividades de ayuda para lograr la estabilidad o la paz en entornos inestables. Los resultados están vinculados con el alivio de las tensiones antes del estallido del conflicto, o bien con el fomento de un entorno favorable para la paz después del conflicto.

137. Se reconoce que la necesidad de garantizar la coordinación e integración de las actividades de los miembros del sistema de las Naciones Unidas y los otros asociados para lograr la cabal aplicación de los acuerdos de paz constituye una prioridad cada vez más alta.

138. El PNUD está recibiendo solicitudes de apoyo en diversas esferas relacionadas con los procesos de paz que abarcan el socorro y el desarrollo. Estas esferas están comprendidas en la esfera estratégica de apoyo 3: Fortalecimiento de la seguridad pública, la protección civil y el funcionamiento policial, y fomento del desarme y la desmovilización. Los resultados se concentran en la prestación de apoyo para la reestructuración de las fuerzas de policía y la desmovilización de los ex combatientes.

Subobjetivo 3: Asegurar un vínculo real entre las actividades de socorro y el desarrollo, que promueva la recuperación sostenible y la rehabilitación de las poblaciones afectadas y mejore sus propios mecanismos de defensa, especialmente en el caso de las personas desplazadas y los refugiados

139. El subobjetivo 3 se concentra en otra tendencia de las situaciones posteriores a conflictos que resulta cada vez más importante para el PNUD: el apoyo a las poblaciones afectadas, en particular a nivel local, y a su búsqueda de medios de subsistencia nuevos y sostenibles.

140. Dos de las esferas estratégicas de apoyo se concentran en dos dimensiones importantes de la cuestión de los medios de subsistencia sostenibles después de los conflictos. La estrategia de apoyo 1 - Fortalecimiento del capital social mediante el apoyo a las poblaciones afectadas, incluidos los refugiados y las

personas desplazadas y su acceso a medios de subsistencia sostenibles y a la recuperación socioeconómica mediante enfoques integrados por zonas y programas de reinserción concretos o ambas cosas - se centra en el apoyo directo que proporciona el PNUD mediante la transmisión de conocimientos y capacidad a nivel local para fomentar medios de subsistencia sostenibles. En 17 países se consignan actividades cuyos resultados oscilan ligeramente entre un acceso mejor a los servicios sociales, iniciativas especiales destinadas a apoyar la reintegración socioeconómica de grupos como los refugiados y los soldados desmovilizados y planes de microcrédito y empresariales que tienen por objeto estimular la generación de ingresos.

141. Un segundo aspecto importante del establecimiento de medios de subsistencia después de la guerra es la prioridad que se asigna a la remoción de las minas terrestres, que obstaculizan las actividades agrícolas y otras actividades económicas. Los resultados previstos se centraron principalmente en el fortalecimiento de la capacidad nacional para la remoción de minas y otras actividades relacionadas con minas, pero también en varios casos se hizo referencia concretamente a la ratificación de la Convención de Ottawa.

142. La necesidad de apoyar los esfuerzos del sistema de las Naciones Unidas para llegar a las poblaciones afectadas fue otra de las principales preocupaciones. En 15 oficinas de los países se notificó como resultado común la integración de la cooperación del PNUD con las actividades del sistema de las Naciones Unidas y otros donantes conforme a la esfera estratégica de apoyo 3: Fomento de programas que aseguren la transición del socorro al desarrollo a fin de apoyar coordinadamente la realización de actividades de consolidación de la paz.

F. Apoyo del PNUD a las Naciones Unidas

Análisis

Objetivo: Prestar un apoyo eficaz del PNUD al Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas
Subobjetivos:
1. Realizar un seguimiento eficaz e integrado de las conferencias mundiales de las Naciones Unidas en el contexto del desarrollo humano sostenible
2. Promover a escala mundial la conciencia y el apoyo públicos respecto del papel de las Naciones Unidas en el desarrollo
3. Aumentar la coherencia de las actividades operacionales de las Naciones Unidas para el desarrollo

143. El marco estratégico de resultados adoptó un enfoque muy definido para abarcar los tres subobjetivos que se determinaron. Se concentra en esferas que son fundamentales para la labor de las Naciones Unidas en materia de desarrollo y en las que la presencia y el apoyo del PNUD, especialmente a nivel de países, tiene un alto valor añadido. El documento incluye en total ocho esferas

estratégicas de apoyo, respecto de las cuales se definieron nueve resultados esperados.

144. Los cambios y los resultados que el PNUD se propone lograr en su función de prestar apoyo a las Naciones Unidas abarcan tres dimensiones.

- a) Coordinación:
 - i) Para el seguimiento de las conferencias mundiales de las Naciones Unidas (104 países);
 - ii) Como fundador y director del sistema de coordinadores residentes (98 países);
 - iii) Ex relación con la ayuda (84 países);
 - iv) Para el establecimiento de una posición común de las Naciones Unidas a nivel de organización (aplicable solamente en la Sede);
- b) Información y relaciones públicas (91 países);
- c) Prestación de servicios al sistema de las Naciones Unidas a nivel de países (80 países).

145. En total, 115 oficinas del PNUD en países de las cinco regiones prepararon un marco estratégico de resultados sobre el apoyo del PNUD a las Naciones Unidas. Los resultados dirigidos al nivel central se reflejaron en un marco estratégico de resultados preparado por la sede del PNUD, que complementó los recibidos de las oficinas exteriores. Los resultados previstos determinados abarcan los logros fundamentales que prevé alcanzar el PNUD en las tres esferas clave de su labor en apoyo del sistema de las Naciones Unidas: coordinación, información pública y servicios de apoyo. Para lograr los resultados previstos, se hace mucho hincapié en el establecimiento de asociaciones ventajosas con los fondos y programas de las Naciones Unidas, las organizaciones internacionales, incluidas las instituciones financieras internacionales y los gobiernos.

Subobjetivo 1: Realizar un seguimiento eficaz e integrado de las conferencias mundiales de las Naciones Unidas en el contexto del desarrollo humano sostenible

146. El objetivo principal de las actividades de seguimiento dirigidas por el PNUD (esfera estratégica de apoyo 1) es la celebración de un diálogo nacional y la aprobación y aplicación de estrategias nacionales que estén en consonancia con los objetivos de las conferencias. El PNUD está contribuyendo a lograr este objetivo mediante el apoyo directo; en 87 oficinas de países se ha determinado que esta esfera es estratégica respecto de su presencia y sus programas. Según el contexto nacional, los cambios a los que el PNUD se propone contribuir guardan relación con un diálogo más amplio en el marco de la sociedad, la ratificación de las convenciones internacionales, la modificación de la política y la legislación y la supervisión y la presentación de informes. El papel que desempeña el PNUD incluye la promoción de los objetivos establecidos por las conferencias de las Naciones Unidas, que se complementan mediante intervenciones del PNUD en materia de fortalecimiento de la capacidad. Este papel se considera esencial para lograr los resultados esperados y, por consiguiente,

hay 30 oficinas que desempeñan un papel rector o fundamental en esta esfera. Cabe señalar que los resultados estratégicos que indican las oficinas exteriores no abarcan necesariamente todas las conferencias mundiales de las Naciones Unidas, sino que en su mayoría representan las más importantes desde el punto de vista del contexto y las prioridades nacionales.

147. Un aspecto importante del seguimiento de las conferencias mundiales de las Naciones Unidas que se refleja en la segunda esfera estratégica de apoyo es el relativo a la utilización de mecanismos e instrumentos de las Naciones Unidas tales como el sistema de evaluación común para los países y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo. En 79 países, el PNUD utiliza o se propone utilizar de forma directa y concreta estos instrumentos para coordinar y concentrar el apoyo de las Naciones Unidas a las actividades nacionales de seguimiento de las conferencias mundiales. A nivel de organización, el objetivo al que el PNUD se propone hacer la contribución principal es el logro de una posición coherente de las Naciones Unidas respecto de las cuestiones mundiales de desarrollo y del seguimiento de las conferencias. Este objetivo abarca foros intergubernamentales y foros internos de las Naciones Unidas.

Subobjetivo 2: Promover a escala mundial la conciencia y el apoyo públicos respecto del papel de las Naciones Unidas en el desarrollo

148. En los 92 marcos estratégicos de resultados se observa que la organización, en conjunto, persigue una meta clara y común en relación con el segundo subobjetivo. Éste se refleja plenamente en un resultado previsto genérico que apunta al logro de un reconocimiento mayor y un apoyo más enérgico del mandato, las metas y los logros de las Naciones Unidas. Si bien el orden de prioridades puede variar, el público al que se dirige este objetivo comprende cuatro categorías: los encargados de formular decisiones, los donantes, los medios de difusión y el público en general. En sus esfuerzos por divulgar la labor de desarrollo de las Naciones Unidas y obtener apoyo para ella, las oficinas y dependencias del PNUD hacen hincapié en la afirmación del carácter singular y el perfil distintivo de las Naciones Unidas y se esfuerzan porque sus intervenciones sean más visibles. Estos elementos fundamentales se reflejan en todas las regiones y países de todas las categorías de ingresos, por lo cual esta esfera estratégica de apoyo es una de las más utilizadas y uniformes de todo el marco de financiación multianual.

Subobjetivo 3: Aumentar la coherencia de las actividades operacionales de las Naciones Unidas para el desarrollo

149. El PNUD concentra su apoyo a las actividades operacionales de las Naciones Unidas en dos esferas de importancia estratégica: a) el perfeccionamiento de la coordinación y b) la prestación de servicios administrativos y logísticos.

150. El PNUD desempeña un papel rector en la coordinación de la ayuda. Un aspecto de este papel se refleja en el marco estratégico de resultados relativo a la buena gestión de los asuntos públicos, en el que se captan los resultados obtenidos por el PNUD en el mejoramiento de la capacidad nacional para coordinar la ayuda, y al fomento del poder de decisión nacional al respecto. Como complemento de este papel, el PNUD hace una contribución concreta en esta esfera conforme a lo indicado por 84 países: mejorar la coordinación de la ayuda y

obtener un apoyo sustancial para las cuestiones relacionadas con el desarrollo sostenible en las reuniones de donantes (esfera estratégica de apoyo 1). La creación de asociaciones es un componente decisivo de la contribución del PNUD. En particular, la organización trabaja en estrecha asociación con los organismos especializados y los fondos y programas de las Naciones Unidas, y los representa en mesas redondas y reuniones de los grupos consultivos.

151. Las responsabilidades de coordinación se confían al PNUD en virtud de su carácter de fundador y director del sistema de coordinadores residentes. Los logros alcanzados en el desempeño de esta función se incluyen en una segunda esfera estratégica de apoyo y su importancia se refleja en el elevado número de oficinas exteriores (98) que se proponen alcanzar resultados concretos en esta esfera.

152. En los objetivos formulados por las oficinas del PNUD en los países se hace hincapié en el papel que debe desempeñar no sólo el propio coordinador residente, sino también el equipo que dirige. Se subraya el hecho de que las intervenciones del sistema de las Naciones Unidas deben tener un carácter de colaboración, ser complementarias y económicas y responder a las prioridades nacionales de desarrollo. En varios países, sobre todo los que se encuentran en situaciones de desarrollo especiales, se mencionó como una esfera importante de los objetivos la capacidad del equipo local de las Naciones Unidas para responder eficazmente a las iniciativas del Secretario General o del Administrador. Es indispensable que, para facilitar esta función, los coordinadores residentes y los equipos de los países reciban una orientación y un apoyo coherentes. Conforme a la esfera estratégica de apoyo 4 del presente subobjetivo, esto constituye un resultado concreto a nivel de la sede que facilitará el logro de los resultados previstos a nivel de país.

153. Se determinó que la dirección y la participación del PNUD en lo tocante a garantizar una posición común del sistema de las Naciones Unidas en los foros de la Organización e intergubernamentales constituyen otro aporte que hace el PNUD a nivel de organización para mejorar la coordinación. Se reflejan como resultados concretos que se propone alcanzar la organización.

154. La prestación de servicios administrativos y operacionales del PNUD a las entidades de las Naciones Unidas no figuró en ninguno de los marcos estratégicos de resultados, pero representa un importante componente de su presencia y su labor a nivel de países así como un factor indispensable para la feliz realización de las operaciones de las Naciones Unidas sobre el terreno. Por tanto, la prestación de estos servicios constituye una esfera estratégica de apoyo concreta (esfera estratégica de apoyo 2). Esta esfera fue seleccionada por 80 oficinas del PNUD en los países con objeto de fortalecer el apoyo que prestan. Este apoyo abarca los fondos y programas de las Naciones Unidas, tanto residentes como no residentes, que realizan actividades operacionales en el país. Al aumentar la calidad y la eficacia de sus servicios, el PNUD se propone crear condiciones para que el sistema de las Naciones Unidas proporcione toda la gama de conocimientos técnicos que es capaz de ofrecer, así como facilitar el acceso de los países a esos conocimientos técnicos a medida que lo requieran sus necesidades y prioridades.

155. Este doble enfoque, que se refleja en el presente marco estratégico de resultados, es una dimensión indispensable de los resultados que el PNUD procura alcanzar en la prestación de apoyo al sistema de las Naciones Unidas.

G. Gestión

Análisis

Objetivo: Lograr la excelencia en la gestión de las operaciones del PNUD
Subobjetivos:
1. Aplicar una estrategia de organización basada en resultados y en recursos
2. Garantizar una gestión eficaz de los recursos humanos
3. Garantizar la gestión de los recursos financieros eficaz en función del costo
4. Fortalecer el aprendizaje y la rendición de cuentas
5. Orientar a la organización hacia las necesidades de los clientes

156. La metodología del establecimiento del marco estratégico de resultados concerniente a la gestión difiere de las otras en un aspecto importante. En el caso de la gestión, de inicio los resultados esperados se definieron genéricamente para toda la institución. Todos los directores son responsables por el mismo grupo de resultados en cuanto a normas financieras y prioridades en materia de recursos humanos. No obstante, aun en este caso, el conjunto de resultados genéricos que se definió inicialmente ha sido ajustado para poder captar mejor las presentaciones de las oficinas exteriores.

Subobjetivo 1: Aplicar una estrategia de organización basada en resultados y en recursos

157. El primer subobjetivo se concentra en la actuación de la organización respecto de la gestión para la obtención de resultados y la captación de recursos. La gestión para la obtención de resultados abarca la planificación estratégica de los resultados y la presentación de informes sobre la ejecución de los programas en relación con el marco estratégico de resultados establecido. Dado que el marco de financiación multianual es, ante todo, un marco de financiación, la medida en que la organización moviliza recursos, tanto básicos como no básicos, se vigilará estrechamente y será objeto de informes.

Subobjetivo 2: Garantizar una gestión eficaz de los recursos humanos

158. La gestión eficaz de los recursos humanos tiene que ser un componente indispensable de toda estrategia basada en los resultados satisfactoria. Se han determinado tres esferas que se supervisarán en el marco estratégico de resultados: fomento del crecimiento y la potenciación del personal; captación

de recursos humanos que tengan la calificación requerida; y promoción de la política de género del PNUD. Habida cuenta del análisis de las funciones y papeles del PNUD que se indican en el capítulo I del presente informe, se asigna una prioridad muy alta a la presentación de candidatos calificados para cubrir los puestos de coordinador residente. Se emprenderá la comprobación de la competencia de los coordinadores residentes y su selección por concurso.

Subobjetivo 3: Garantizar la gestión de los recursos financieros eficaz en función del costo

159. La gestión económica de los recursos financieros es una tercera dimensión necesaria para lograr la excelencia general en la gestión. Se han escogido varios indicadores precisos para medir la actuación del PNUD en lo tocante a gestión oportuna y eficaz de los recursos. Sobre la base del reconocimiento de que la institucionalización del cambio es parte integrante del logro de la eficacia en función de los costos, se ha tratado de reflejar en el marco estratégico de resultados la tasa de inversión en proyectos de cambio.

Subobjetivo 4: Fortalecer el aprendizaje y la rendición de cuentas

160. El fomento de una cultura de aprendizaje y rendición de cuentas es decisivo para toda estrategia sostenible de la organización. En la esfera del aprendizaje, el marco estratégico de resultados se concentra en la divulgación de las lecciones aprendidas, la institucionalización de la gestión de los conocimientos y la utilización de la tecnología de la información. Se determinó que la gestión de los conocimientos es una dimensión crítica del perfil general del PNUD y, por consiguiente, será uno de los aspectos centrales de su gestión. La elaboración de marcos estratégicos de resultados es parte integrante de este empeño. Se vigilará estrechamente la rendición de cuentas con una serie de mediciones de la ejecución. Se elaborará gradualmente un conjunto de medidas concretas que permitirán analizar las tendencias y adoptar tempranamente medidas correctivas.

Subobjetivo 5: Orientar a la organización hacia las necesidades de los clientes

161. La quinta y última dimensión de la excelencia en la gestión que se refleja en el marco estratégico de resultados es la relativa al fortalecimiento del PNUD como organización orientada hacia las necesidades de los clientes. La eficacia es en gran medida una función de la satisfacción de los clientes. Por tanto, el PNUD necesita contar con un conjunto de medidas que le permitan comprobar la validez de la atención que presta a sus clientes y la calidad de sus asociaciones. El marco estratégico de resultados representa un primer paso provisional para captar algunos de los elementos pertinentes.

162. Para medir la ejecución se utilizarán tres mecanismos diferentes que dependen del carácter de los indicadores observados. Ciertos indicadores se relacionan con mediciones de la ejecución que pueden reunirse de manera agregada mediante sistemas de información a nivel de la organización. Habrá un segundo conjunto de mediciones de la ejecución que estarán a cargo de las unidades operacionales en el contexto del informe anual orientado hacia los resultados. Estas mediciones se relacionan con evaluaciones de la ejecución a nivel de unidades operacionales. Habrá que obtener un tercer grupo de mediciones de la ejecución mediante encuestas de los clientes. Este tipo de medición es

necesario en los casos en que, por la índole de la evaluación, los criterios de las personas forman parte integrante de ésta.

163. Si bien toda la ejecución del marco de financiación multianual constituye un proceso de aprendizaje mediante la práctica, el marco estratégico de resultados dedicado a la gestión es un trabajo en curso por razones muy concretas. Desde julio de 1999, cuando el nuevo Administrador asumió su cargo y se estableció el Grupo de Tareas para la Transición, se ha seguido revisando el proceso de establecimiento de objetivos y medición de la ejecución. Los nuevos ajustes derivados de esta labor se presentarán en un nuevo informe del Administrador.

IV. INDICADORES

A. Medición de los progresos

164. Es preciso establecer objetivos para poder juzgar o medir los progresos. En la mayoría de las evaluaciones se suele destacar el hecho de que los proyectos y programas carecen de objetivos claros y cuantificables, y que si no se dispone de puntos de referencia e indicadores es difícil medir los progresos. Este tipo de evaluación de los progresos resulta aún más difícil a nivel de organización. Los marcos estratégicos de resultados presentan una base concreta para juzgar la ejecución en relación con un país y con objetivos determinados de la organización. Se formularon diferentes tipos de indicadores para utilizarlos en los marcos estratégicos de resultados a fin de medir los progresos en la consecución de los objetivos, tanto a nivel de países como de organización.

165. En vista del insistente hincapié que se hace en la utilización de indicadores, convendría reiterar que éstos fundamentalmente indican, pero no explican. Por tanto, el buen juicio y el análisis conservan todo su valor. Asimismo, a menudo surge la tentación de convertir la medición del cambio propiamente dicha en una tarea principal y engorrosa. Los indicadores y su función tienen que estar firmemente basados en la realidad. Es decisivo que sean pertinentes y estratégicos.

166. En el proceso de formulación de los marcos estratégicos de resultados, se decidió desde el principio no establecerlos con un carácter central, sino derivarlos fundamentalmente de las realidades objetivas de los países en estrecho diálogo con las partes interesadas y los beneficiarios. No obstante, hay dos esferas en las que el nuevo sistema incluye indicadores normalizados.

167. La primera se relaciona con la vigilancia del desempeño de las instituciones en relación con el logro de los resultados genéricos previstos. Se ha solicitado a las unidades operacionales que presenten regularmente informes sobre estos resultados, y ello permitirá vigilar la ejecución a nivel de organización en esferas concretas y preparar informes al respecto. Los resultados y los indicadores genéricos proporcionan una comprensión más completa de lo que hace la organización. Estos análisis, sobre todo en lo que respecta a comparar experiencias entre los países o regiones o incluso entre criterios estratégicos, constituyen un poderoso instrumento de gestión por cuanto conforman la capacidad de la organización para aplicar un sistema de gestión orientada a los resultados. En segundo lugar, se decidió establecer un número

limitado de indicadores comunes de los progresos para los principales objetivos y subobjetivos que persigue la organización. Estos indicadores, como tales, no abordan directamente la contribución del PNUD a los resultados en materia de desarrollo. En cambio, están vinculados a la evolución de las metas y los objetivos establecidos en las convenciones, conferencias y declaraciones de las Naciones Unidas y se basan en las listas mundiales establecidas por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos y las Naciones Unidas (el marco de indicadores del sistema de evaluación común para los países y el Marco de asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo) y los indicadores de desarrollo humano del PNUD.

168. Los indicadores se utilizan para medir el cambio en dos planos: a nivel de organización y a nivel de unidad operacional (es decir, de países). Es preciso considerar estas dos facetas para poder formular juicios bien fundamentados sobre el desempeño de la organización.

169. La interrelación entre el terreno (de arriba abajo) y la sede (de abajo arriba) es decisiva para comprender cabalmente la manera en que los indicadores pueden servir para registrar y medir los progresos. Los bloques de construcción básicos son los indicadores de los productos y los resultados a nivel de países. Éstos señalan concretamente la manera en que se registra o mide el cambio en el contexto de un país dado. Los indicadores genéricos permiten apreciar la ejecución a nivel de toda la organización. Los indicadores de situación ayudan al PNUD a tener una representación del curso que siguen determinadas cuestiones de desarrollo a nivel mundial y a nivel de países. En particular, permiten situar las intervenciones del PNUD en el contexto de un tema o un sector concreto, lo que puede ayudar a evitar situaciones en que la organización tal vez esté actuando satisfactoriamente (de acuerdo con sus propios criterios internos de la ejecución) pero el sector en sí no alcance resultados satisfactorios en determinado país. Cabe citar el ejemplo clásico de los proyectos de silvicultura, en los que la ejecución de proyectos individuales en un país determinado puede considerarse satisfactoria pero tal vez la cubierta forestal se esté deteriorando rápidamente.

170. La cuestión de la atribución ha sido objeto de extensos debates en la literatura profesional. Una idea central para el PNUD es aceptar que los resultados en materia de desarrollo dependen fundamentalmente de la interacción de las estrategias y actividades de múltiples asociados para el desarrollo. Existen muy pocos indicadores adecuados para medir las contribuciones individuales al resultado general. No obstante, lo que se necesita es registrar y comprender de manera fidedigna la contribución que hace cada organismo y la manera en que se organiza su apoyo en colaboración con otros asociados. En consecuencia, el empeño de facilitar el logro de resultados positivos debe basarse en asociaciones estratégicas, que a su vez requieren una clara comprensión de las respectivas posibilidades de los diferentes asociados.

B. Sistema de indicadores del marco estratégico de resultados

171. Los indicadores son señales del cambio. Permiten verificar tanto la situación en cuanto a los objetivos de desarrollo en los que el PNUD trata de influir, como los progresos alcanzados en la entrega de productos y la prestación de servicios de los cuales son directamente responsables los

administradores. En última instancia, los niveles de referencia y los indicadores tienen por objeto apoyar la eficacia de la planificación, la gestión y la presentación de informes. Los indicadores no sólo ayudan a demostrar los resultados, sino que también pueden ayudar a producirlos suministrando un punto de referencia para la supervisión y la adopción de decisiones, las consultas entre los interesados y la evaluación.

172. La clave de los buenos indicadores es el crédito que merezcan, no la precisión de la medición. Lo difícil es dar cuenta de los cambios fundamentales de un modo que tenga sentido, combinando lo que es válido sustantivamente con lo que se puede supervisar prácticamente. En consecuencia, es mejor tener indicadores que proporcionen respuestas aproximadas a algunas cuestiones importantes que disponer de respuestas exactas a muchas cuestiones sin importancia.

1. Indicadores de situación

173. En el contexto del marco de recursos estratégicos se han preparado indicadores de situación para cuatro categorías de programas de intervención del PNUD (esto es, con exclusión del entorno favorable al desarrollo humano sostenible). Los cambios en estos indicadores no se pueden atribuir directamente a la intervención del PNUD; su objetivo principal es permitir a las oficinas del PNUD por países y a la organización en su conjunto poner de relieve las cuestiones potencialmente más importantes, centrando la atención en ámbitos específicos decisivos y supervisando los avances que se hagan en ellos.

174. No existe acuerdo internacional respecto a las pautas metodológicas y las definiciones de los indicadores de la buena gestión de los asuntos públicos y de los derechos civiles y políticos. No obstante, se han elaborado indicadores para las evaluaciones comunes para los países, que son en gran parte de carácter cualitativo, que aún no se han comprobado por entero sobre el terreno. Estos indicadores están estrechamente vinculados a los propósitos y objetivos del desarrollo establecidos en las convenciones y conferencias de las Naciones Unidas sobre la buena gestión de los asuntos públicos y los derechos civiles y políticos. En su forma actual, los indicadores de la evaluación común para los países se parecen más a los indicadores de resultados que a los de situación, según las definiciones del PNUD. Por las razones anteriores y debido a que los indicadores de resultados expresan mejor la eficacia del marco de resultados estratégicos, todavía no se han desarrollado los indicadores de situación para este marco de resultados estratégicos en concreto.

175. El cuadro 3 resume los indicadores de situación que ha seleccionado el PNUD para las otras categorías sustantivas, con indicación de los puntos de referencia que han influido en la elección.

Cuadro 3

Indicadores de situación

Erradicación de la pobreza y medios de vida sostenibles	
Referencias	Indicadores
Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social	Índice de recuento de la pobreza (porcentaje de la población por debajo de la línea nacional de pobreza)
Conferencia Mundial sobre Educación para Todos	Índice de recuento de la pobreza (porcentaje de población con ingresos inferiores a un dólar por día)
Cumbre Mundial en favor de la Infancia	Índice de pobreza humana (Tasa de alfabetización de adultos entre 15 y 24 años de edad)
Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer	(Porcentaje de niños menores de 5 años que sufre desnutrición)
Cumbre Mundial sobre la Alimentación	(Porcentaje de población con acceso permanente a agua potable)
Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos	(Porcentaje de población con acceso a servicios de atención primaria de salud)
	(Porcentaje de población con acceso adecuado a saneamiento)
	Empleo en el sector no estructurado como porcentaje del empleo total
	Estimación de la tasa de prevalencia del VIH/SIDA entre adultos
	Reconocimiento legal del derecho a las libertades de expresión, asociación y reunión
Protección y regeneración del medio ambiente	
Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo	Emisión (en toneladas) de gases de efecto invernadero (porcentaje de variación anual)
	Consumo (en toneladas) de sustancias que agotan la capa de ozono (porcentaje de variación anual)
	Cantidad de especies amenazadas, en peligro de extinción o extintas (porcentaje de variación anual)
	Porcentaje del total de la tierra afectado por la desertificación o la degradación (porcentaje de variación anual)
	Porcentaje de la población total con acceso a agua potable y saneamiento (porcentaje de variación anual)
Igualdad entre los géneros y adelanto de la mujer	
Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer	Índice de desarrollo relacionado con la mujer
Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer	Índice de potenciación de la mujer
	Relación entre niños y niñas en la educación secundaria
	Porcentaje de participación de la mujer en el empleo remunerado en las actividades no agrícolas
	Porcentaje de puestos que corresponden a las mujeres en los poderes públicos de los países, incluidos los parlamentos
	Índice de pobreza humana (desglosado por sexos)
Situaciones especiales de desarrollo	
Referencias	Indicadores
Declaración de Yokohama	Zonas y porcentaje de población incluidos en planes de emergencia para casos de desastre
	Superficie del país incluida en mapas de riesgos (naturales, ambientales, tecnológicos)
	Nivel de las reservas de alimentos y acceso a ellas y, seguridad alimentaria
	Porcentaje de la población que depende de la ayuda humanitaria
	Número de casos de derechos humanos
	Número de incidentes relacionados con la seguridad
	Existencia de disposiciones normativas sobre armas pequeñas en los países

2. Indicadores de producto y realización de objetivo por países

176. Dado que tanto los productos como los objetivos realizados son resultados para el PNUD, se han establecido indicadores para los dos para que ayuden a medir los avances hacia los resultados previstos.

177. Los indicadores de producto generalmente miden la cantidad (y, a veces, la calidad) de los bienes y servicios que se crean o se prestan utilizando los insumos. Según la situación, éstos pueden comprender elementos como: la cantidad de personas a las que se ha impartido capacitación y la cantidad de cursos prácticos que se han celebrado.

178. Los indicadores de realización de objetivos miden los avances realizados en la dirección del cambio deseado en una determinada situación de desarrollo. Según la situación, estos indicadores pueden comprender elementos como: la proporción de escaños parlamentarios y de altos cargos del gobierno que ocupan las mujeres y la proporción de los presupuestos nacionales asignada a programas sociales.

3. Indicadores de objetivos genéricos

179. Los objetivos genéricos se basan en la realidad práctica de la situación de cada país. Se originan en un análisis de los diversos resultados esperados en los marcos de resultados estratégicos de los países. La noción de objetivos genéricos permite demostrar la concentración de la intervención en zonas concretas; al mismo tiempo, establece la base para comenzar a medir el desempeño de las instituciones.

180. La definición de los indicadores de objetivos genéricos no ha sido fácil. Tres cuestiones principales se hicieron patentes a la hora de elaborar esos indicadores:

a) La necesidad de exponer los objetivos genéricos articulados en el marco integrado de recursos estratégicos de una forma que tuviera sentido;

b) La factibilidad de la agregación;

c) La factibilidad de validar los indicadores de objetivos genéricos con los elaborados a nivel de países.

Los criterios de selección elaborados en el capítulo III para los indicadores genéricos propuestos en el PNUD responden a estas tres cuestiones.

181. La mayoría de los indicadores de objetivos genéricos son en lo esencial un recuento de los países que han realizado los objetivos previstos. Sin embargo, es importante subrayar que este recuento se basa en los progresos hechos en las circunstancias concretas de los países y que se reflejan en los indicadores de objetivos por países.

182. Los indicadores genéricos (véase DP/1999/CRP.11) constituyen un primer intento de medir el desempeño institucional del PNUD. Se dividen en dos grandes

tipos: a) indicadores que reflejan avances en el logro de un objetivo genérico concreto dentro de parámetros especificados y b) indicadores que muestran el número de países que ha realizado sus objetivos dentro de una esfera estratégica de apoyo.

183. Se prevén nuevas mejoras en la formulación de indicadores de objetivos genéricos. En su forma actual estos indicadores se prestan con facilidad a análisis más en profundidad que comprendan los análisis de indicadores por países en esferas seleccionadas.

184. Es preciso hacer un breve comentario sobre los indicadores de gestión. Éstos se emplean para dar cuenta de la eficiencia de la organización, tanto internamente como en su relación con los clientes y las partes interesadas. Proporcionan, por tanto, objetivos para los ámbitos claves de la gestión como se definen en la gestión del marco de recursos estratégicos.

4. Criterios de selección y tipos de indicadores

185. A la hora de seleccionar los indicadores para los marcos de resultados estratégicos del PNUD se adoptaron los criterios siguientes:

a) Los indicadores debían proporcionar mediciones pertinentes y consistentes de los avances hacia los resultados previstos y, en último término, hacia los subobjetivos y los objetivos. Debían poder interpretarse con claridad y sencillez;

b) La reunión de datos no debía de imponer una carga excesiva (en costos o esfuerzos) a las oficinas de los países;

c) Los indicadores debían de elaborarse en la medida de lo posible, a partir de las fuentes de datos existentes, y debían ser mensurables; debían mantener permanentemente la coherencia de la medición;

d) Los indicadores debían de ser propios de los países y comprensibles para la mayoría de las partes interesadas.

V. EL MARCO INTEGRADO DE RECURSOS

186. El marco de financiación multianual tiene dos componentes: el marco de resultados estratégicos y el marco integrado de recursos. Por primera vez los marcos conjugan los marcos de asignación de recursos para el programa, el apoyo a los programas, el apoyo a las Naciones Unidas y la gestión y la administración. Estos marcos concuerdan plenamente con los principios presupuestarios armonizados así como con las categorías existentes de consignaciones presupuestarias. El apoyo a las Naciones Unidas es una categoría específica del PNUD, que se deriva de la función especial del PNUD en el apoyo a las actividades operacionales de las Naciones Unidas, entre ellas la financiación y gestión del sistema de coordinadores residentes.

187. El marco integrado de recursos abarca el período de cuatro años desde 2000 hasta 2003, en consonancia con el plan de financiación multianual (véase el cuadro 4 y gráfico 3). El presupuesto bienal del PNUD, que abarca los dos primeros años, se incluye en el marco integrado de recursos, que se concibió para incluir dos ciclos presupuestarios bienales y también para dar a la Junta Ejecutiva la posibilidad de examinar las propuestas presupuestarias detalladas contenidas en el documento del presupuesto.

188. La previsión de ingresos en que se basa el marco integrado de recursos es:

a) Recursos ordinarios. Se prevé que en el marco del plan de financiación multianual las contribuciones voluntarias crecerán hasta alcanzar los 800 millones de dólares en 2000, 900 millones en 2001, 1.000 millones en 2002 y 1.100 millones en 2003. Ello presupone que el objetivo de 1.100 millones, establecido en 1998, se alcanzará en cinco años. En consecuencia, el marco integrado de recursos calcula disponer de un total de recursos ordinarios de 3.800 millones de dólares;

b) Participación de los gobiernos en la financiación de los gastos. La previsión es de 3.900 millones de dólares. Esta cifra recoge un ligero descenso con respecto a la previsión para 1999 en el caso de que se proyectara sin más en el período siguiente de cuatro años. La participación de los gobiernos en la financiación de los gastos es la única categoría en la que no se prevé un incremento con respecto a la base de 1999;

c) Fondos fiduciarios y participación de terceros en la financiación de los gastos. La previsión, que es de unos 2.100 millones de dólares, se deriva en gran medida de las actividades de los fondos fiduciarios. La proyección representa un aumento del 5% anual respecto de la base proyectada de 1999. Si se tiene en cuenta la actual pauta de contribuciones de los donantes, ésta parece ser una estimación bastante prudente.

189. En general, los recursos proyectados para el marco de financiación multianual (2000-2003) ascienden a 10.100 millones de dólares. De esa suma, 3.800 millones de dólares se relacionan con los recursos ordinarios, la base de financiación de la organización. Al formular esos supuestos, el Administrador está consciente de que en su decisión 98/23 la Junta Ejecutiva declaró que el objetivo del marco de financiación multianual era aumentar los recursos básicos. No obstante, al Administrador le preocupan sobremanera las actuales tendencias registradas en los recursos ordinarios, por lo cual solicitará el asesoramiento de la Junta, en el tercer período de sesiones de ésta, en particular respecto de las consecuencias de los déficit previstos.

190. Respecto del apoyo a los programas, es importante observar que la distribución de recursos ordinarios favorece marcadamente a los países menos adelantados. El 36% de las oficinas están ubicadas en países menos adelantados; sin embargo, el 53% de los recursos ordinarios (netos) de apoyo a los programas se asigna a países menos adelantados. Es interesante observar asimismo que aproximadamente el 60% del total de los recursos (ordinarios y de otro tipo) asignados a actividades de apoyo a los programas en países no designados como menos adelantados es sufragado en forma directa por los propios países.

Cuadro 4

Marco de asignación de los recursos (2000—2003)

(En millones de dólares EE.UU.)

Categoría	Asignación de programas			Apoyo a los programas							Total	
	Otros recursos			Recursos ordinarios								
	Recursos ordinarios	Participación de los gobiernos en la financiación de los gastos	Gastos compartidos y fondos fiduciarios	Oficinas de los países	Sede	Participación de los gobiernos en la financiación de los gastos de las oficinas locales	Servicios administrativos y operacionales	Total de recursos ordinarios	Otros recursos	Gestión y administración de recursos ordinarios		Apoyo a las actividades operacionales de las Naciones Unidas: recursos ordinarios
Programa (Gestión de los asuntos públicos, pobreza, medio ambiente, cuestiones de género y programa para situaciones de desarrollo especiales)												
Países menos adelantados	1 311	33	709	245	72	33	35	319	43	362		2 415
Otros países	851	3 097	811	281	45	77	22	273	228	501		5 259
Países contribuyentes netos	—	739	9	15	2	8	—	9	44	53		801
Subtotal	2 161	3 869	1 529	542	119	117	57	600	315	916		8 475
Otros	489 ^a	5	563	3 ^b	—	—	13	16	33	49		1 106
Total	2 650	3 874	2 092	545	119	117	70	617	348	965		9 581
Gestión y administración											222	
Apoyo a las Naciones Unidas												
Apoyo de los programas a los coordinadores residentes											62	62
Oficina de los países											201	201
OGD											5	5
OSIA											7	7
VNU (neto)											54	54
Total											330	330
Total general	2 650	3 874	2 092	545	119	117	70	617	348	965	222	10 133

^a Abarca los programas regionales y mundiales y de otra índole (evaluación, cooperación técnica entre países en desarrollo, programas de asistencia al pueblo palestino, Centroamérica, servicios nacionales para el desarrollo, etc.).

^b Bajo 'otros' de incluye el presupuesto del programa de asistencia al pueblo palestino.

^c No incluye gestión y administración con cargo a otros recursos por valor de 17.200 dólares.

^d No se incluyen otras actividades con cargo a los recursos de la OSIA y los VNU.

Gráfico 3
Marco de asignación de recursos (2000-2003)
Categorías armonizadas del presupuesto
(En dólares EE.UU.)

191. En el gráfico 4 se ofrece un desglose de los gastos relacionados con el apoyo a las Naciones Unidas. Es importante reconocer la diversidad de funciones relacionadas con las actividades de apoyo a las oficinas de los países.

192. En el análisis del marco estratégico de resultados y en la sinopsis que figura en el capítulo I del presente informe se señala la importancia de la presencia como parte integral de la capacidad del PNUD. Según se sugiere en la sinopsis, el hacer hincapié en los resultados permitiría obviar la tradicional distinción entre programas y presencia sobre el terreno. En los cuadros 5 y 6 hay más información respecto de esta cuestión.

193. El coeficiente definido en la decisión 95/23 de la Junta Ejecutiva (véanse las partidas 6 y 7) no proporciona un panorama completo de la compleja realidad del marco del PNUD para el período 2000-2003. En el cuadro 5 se indican las diversas maneras en que pueden interpretarse los coeficientes. Una interpretación apropiada sería aquella en que se plasme de manera significativa el tipo de organización y el perfil que propone la Junta Ejecutiva.

194. El cuadro 6 se refiere directamente a la cuestión del costo de mantenimiento de la presencia del PNUD en todo el mundo. Del cuadro se desprende que para un donante importante del PNUD (que a los fines de este párrafo se definen como los cinco primeros más grandes), el costo de mantener un órgano operativo de las Naciones Unidas en países que no son de bajos ingresos de las regiones de América Latina, los Estados árabes y Europa y la Comunidad de Estados Independientes es en promedio inferior a 1 millón de dólares por año. Esta estimación se basa en la aplicación de lo que uno de esos cinco donantes del PNUD aporta al costo neto de todas las oficinas en los países que no son de bajos ingresos, por región. Así, por ejemplo, uno de esos donantes aporta anualmente el 11% del total de las contribuciones. El total del costo neto de las oficinas del PNUD en los países que no son de bajos ingresos de la región de los Estados árabes asciende a 7,5 millones de dólares. Así, para un donante importante el costo de mantener oficinas en esos países asciende a 820.000 dólares por año.

195. En el cuadro 6 vuelve a destacarse la eficacia en relación con los costos de la cooperación multilateral. Precisamente debido a que tantos países se ven forzados a reducir su infraestructura de ayuda al desarrollo, el órgano operativo de las Naciones Unidas ofrece una alternativa sumamente eficaz en relación con los costos.

Gráfico 4

Apoyo del PNUD a las actividades operacionales de las Naciones Unidas (2000-2003):
Oficinas de los países

(201,5 millones de dólares)

Cuadro 5

Marco integrado de recursos, 2000-2003

Tipo de gastos	Monto (en millones de dólares EE.UU.)	En comparación con	Monto (en millones de dólares EE.UU.)	Porcentaje
Gastos de gestión y administración (ordinarios y de otro tipo)	239	Total de gastos	10 100	2
Gastos de gestión y administración (ordinarios y de otro tipo)	239	Gastos voluntarios/de terceros/de fondos fiduciarios	5 800	4
Presupuesto bienal ordinario (neto)	2 000	Total de gastos	10 100	10
Presupuesto bienal ordinario (neto)	2 000	Gastos voluntarios/de terceros/de fondos fiduciarios	5 800	17
Presupuesto bienal ordinario (neto) (excluido el apoyo a las Naciones Unidas)	770	Total de contribuciones voluntarias	3 800	20
Presupuesto bienal ordinario (neto)	2 000	Total de contribuciones voluntarias	3 800	26
Presupuesto bienal ordinario (neto) sólo para 2003	250	Total de contribuciones voluntarias (sólo para 2003)	1 100	23

Cuadro 6

Universalidad: ¿Cuál es su costo real?

(En millones de dólares EE.UU.)

Regiones	Objetivo de asignación de recursos con cargo al fondo básico (promedio anual 2000/2001)	Apoyo anual a las oficinas de los países (promedio 2000/2001)	Otros ingresos anuales (promedio 2000/2001)	Programa Presupuesto	Total de ingresos por participación de los gobiernos en la financiación de los gastos locales de las oficinas 1998			Costos netos para el PNUD de las oficinas en países de bajos ingresos		Costos para el PNUD de las oficinas en países de bajos ingresos	Costos netos para el PNUD de las oficinas no son de bajos ingresos	Contribución media de los cinco países donantes en 1998	Contribución media como porcentaje del total de ingresos en los recursos básicos	Costos prorrateados para los principales donantes de la presencia en países que no son de bajos ingresos
					(a)	(b)	(c)	(d)	(e)					
Estados Árabes	42,6	15,3	134,1	7,7	3,2	12,1	4,6	4,8	7,5					0,82
América Latina y el Caribe	30,7	20,4	934,7	23	6,5	13,9	2,6	3,4	11,3					1,25
Europa y Comunidad de Estados Independientes	46,8	14,8	62,3	2,1	1,8	13,0	5,3	5,3	7,7			82,35	11,04	0,85
Asia y el Pacífico	157,3	25,1	120,9	3,9	4,1	21,0	14,6	15,9	6,4					0,71
África	245,7	49,5	116,7	4,1	2,2	47,3	38,6	39,5	8,7					0,96
Total	522,9	125,1	1 368,7	40,8	17,8	107,3	65,7	68,8	41,6	-	-	-	-	4,59

b) Costo anual bruto de las oficinas de los países

c) y d) Ingresos anuales estimados para programas y recursos extrapresupuestarios

f) Costo anual neto de las oficinas de los países, incluidos los ingresos en concepto de participación de los gobiernos en la financiación de los gastos de las oficinas locales

g) Costo anual neto de las oficinas de los países que no son de bajos ingresos

i) Contribución media de los cinco principales donantes como porcentaje del total de las contribuciones a los recursos ordinarios

j) Costo prorrateado para los cinco principales donantes (11,04%) del costo de la presencia en países que no son de bajos ingresos, por región .

VI. PRESENTACIÓN DE INFORMES

196. En el documento DP/1999/CRP.4, el Administrador informó de que se preveían dos tipos principales de informes para la Junta Ejecutiva. El informe anual orientado hacia los resultados se presentaría a la Junta todos los años en el mes de abril y en él se indicaría los adelantos logrados en la consecución de los resultados enunciados en el marco estratégico de resultados. Además de dicho informe, el informe del marco multianual de financiación proporcionaría una evaluación más a fondo de los resultados logrados al término del ciclo cuadrienal.

197. El Administrador propone que se mantenga esta estructura para los informes. A continuación se presentan propuestas más detalladas. A la vez, el Administrador seguirá examinando la cuestión de los informes y tal vez desee proporcionar a la Junta Ejecutiva otras aclaraciones y revisiones. En particular, el Administrador quiere que se tengan debidamente en cuenta determinados aspectos. Es importante que esos informes se incorporen tanto como sea posible en las funciones de supervisión. Con ello se reducirá la carga de trabajo y se aprovechará al máximo el valor inherente de los informes. Es preciso que la propia visión del Administrador y la labor del Equipo de Transición se incorporen en las disposiciones definitivas sobre presentación de informes. Por último, el Administrador considera que es necesario realizar consultas a fondo con la Junta antes de ultimar las recomendaciones sobre presentación de informes.

Informe anual orientado a los resultados

198. Se prevé que el informe anual orientado a los resultados tendrá tres partes principales:

a) Desempeño institucional a nivel de objetivos genéricos. Se medirán los adelantos realizados sobre la base de los indicadores de desempeño a nivel de objetivos genéricos. Se examinarán los resultados en forma selectiva;

b) Una sinopsis completa de los gastos a nivel de objetivos y subobjetivos;

c) La presentación de informes selectivos y a fondo sobre los adelantos realizados en la consecución de determinados objetivos, haciendo referencia explícita a los productos y a los indicadores relacionados con los países.

199. El Administrador desea poner de relieve varias cuestiones que dimanen de esta propuesta:

a) El Administrador considera que es fundamental llegar a un acuerdo con la Junta Ejecutiva respecto del número de objetivos sobre los cuales se ha de informar a fondo cada año. La selectividad permitirá realizar un análisis más profundo, y utilizar estimaciones y evaluaciones de antecedentes, y datos concretos sobre resultados e indicadores referidos a los países. Existe una correlación simple entre la selectividad, la profundidad y el aprendizaje;

b) Para aplicar la selectividad es necesario que la Junta Ejecutiva desempeñe una nueva función. Cada año la Junta elegiría de tres a cinco objetivos importantes sobre los que el Administrador presentaría informes pormenorizados. Esos temas constituirían la base para la celebración de

deliberaciones más sustantivas en la Junta. El análisis necesario para preparar dichos informes constituiría un aporte importante a la gestión estratégica en el seno de la organización;

c) El Administrador propone que se considere al año 2000 como un año de transición. En efecto, el informe anual orientado a los resultados que se presentará en abril de 2000 será un informe de transición, ya que se referirá a 1999, es decir, el año anterior al comienzo oficial del período que abarca el informe sobre el marco de financiación multianual. El Administrador presentará oportunamente a la Junta las propuestas relacionadas con el período exacto que abarcará el informe anual orientado a los resultados de abril del 2000;

d) El PNUD está examinando diversas opciones relacionadas con la manera en que se presentarán los informes sobre gastos. Se presentarán informes completos a nivel de objetivos y asimismo se prevé presentar informes a nivel de subobjetivos. Quizá sea posible presentar informes más selectivos a nivel del sistema de análisis estadístico. El problema con que se enfrenta el PNUD consiste en que los sistemas de clasificación existentes para registrar los gastos no se corresponden con la estructura del marco estratégico de resultados. Ello es previsible, dado que el PNUD está en un período de transición de las clasificaciones centradas en los aportes y sectores a definiciones vinculadas con los resultados. El Administrador tiene tres opciones: i) distribuir las clasificaciones existentes en la nueva estructura; ii) reestructurar todo el sistema de clasificación; iii) utilizar dos sistemas paralelos. El Administrador está examinando las consecuencias financieras de cada opción. Respecto del informe anual orientado a los resultados que se presentará en abril del 2000, el Administrador se propone simplemente aplicar las clasificaciones existentes a la nueva estructura.

Informe sobre el marco de financiación multianual

200. El Administrador aún no ha podido examinar debidamente el alcance y el contexto del informe sobre el marco de financiación multianual. No obstante, están surgiendo algunos puntos fundamentales. Este informe ofrece la oportunidad de evaluar más a fondo los adelantos realizados en la consecución de los objetivos. Es la ocasión más apropiada para informar sobre los indicadores de situación. El período cuadrienal permite realizar evaluaciones más ajustadas a la realidad. Una cuestión que aún no ha sido resuelta es la de los plazos. El informe sobre el marco de financiación multianual debería abarcar todo el período del marco de financiación, por lo cual debería ser preparado al año siguiente a la terminación del período. Sin embargo, para que el informe pueda ser utilizado para la adopción de decisiones respecto del nuevo marco de financiación, debería ser preparado durante el cuarto año del marco de financiación en curso, e incluso tal vez durante el tercero. El Administrador a presentará a la Junta Ejecutiva algunas propuestas sobre la manera de resolver este problema.

VII. MEDIDAS QUE HA DE ADOPTAR LA JUNTA EJECUTIVA

201. La Junta Ejecutiva tal vez desee adoptar una decisión sobre la base de la información que figura en el presente documento.