



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

Distr. general  
4 de mayo de 2000  
Español  
Original: inglés

**Período de sesiones anual de 2000**

Ginebra, 13 a 23 de junio de 2000

Tema 9 del programa provisional

**Informe anual del Administrador para 1999**

**Informe anual orientado hacia los resultados**

**Índice**

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
Prólogo del Administrador . . . . .		3
Introducción. . . . .	1–8	6
Primera parte: El planteamiento del contexto . . . . .	9–32	8
أ. Problemas y oportunidades: el marco estratégico de resultados y el marco de financiación multianual. . . . .	9–22	8
ب. Fijación de objetivos: el marco estratégico de resultados y los objetivos mundiales del PNUD. . . . .	23–32	11
Segunda parte: Análisis del rendimiento . . . . .	33–176	14
ت. Sinopsis . . . . .	33–54	14
ث. Análisis por objetivo . . . . .	55–176	22
I. Creación de un entorno favorable al desarrollo humano sostenible. . . . .	55–78	24
II. Erradicación de la pobreza y medios de vida sostenibles . . . . .	79–98	32
III. Medio ambiente y recursos naturales . . . . .	99–120	40
IV. Igualdad y adelanto de la mujer . . . . .	121–137	48
V. Situaciones especiales de desarrollo. . . . .	138–159	56
VI. Apoyo del PNUD a las Naciones Unidas . . . . .	160–176	64

ج.	Análisis detallado por subobjetivos .....	177-241	75
I.	Primer objetivo: crear un entorno favorable para el desarrollo humano sostenible		
	Segundo subobjetivo: fortalecer la capacidad de las principales instituciones de gobierno a fin de lograr un desarrollo centrado en la población y fomentar la cohesión social .....	177-200	76
B.	Segundo objetivo: erradicación de la pobreza y medios de subsistencia sostenibles		
	Primero subobjetivo: promoción de un desarrollo centrado en la pobreza y reducción de la vulnerabilidad .....	201-224	83
C.	Sexto objetivo: apoyo del PNUD a las Naciones Unidas		
	Primer subobjetivo: seguir de manera efectiva e integrada las conferencias mundiales de las Naciones Unidas en el ámbito del desarrollo humano sostenible .....	225-240	92
VI.	Presentación de informes financieros .....	241-247	98
VII.	Conclusión y próximas etapas .....	248-258	102
Anexos			
I.	Nota técnica sobre la metodología utilizada en el informe orientado hacia los resultados		105
II.	Indicadores de situación .....		110
III.	El marco estratégico de resultados revisado .....		118

## Prólogo del Administrador

En años recientes hemos sido testigos de una impresionante convergencia sobre los objetivos internacionales del desarrollo, reflejada en los acuerdos y objetivos trascendentales plasmados en sucesivas conferencias mundiales de las Naciones Unidas. El Secretario General ha propuesto que la Asamblea del Milenio haga suyos estos objetivos. El año que viene se distinguirá por un esfuerzo igualmente concertado para plasmar nuevos objetivos en resultados palpables —nacionales, regionales y mundiales. El PNUD ha actuado como activo catalizador del consenso mundial que hoy en día impulsa el desarrollo en favor de los pobres. Ahora, en forma más importante que nunca, como lo demuestra el presente informe, el PNUD está firmemente comprometido con la gestión en pro de resultados.

El primer informe anual orientado hacia los resultados del PNUD es un gran avance para la organización por dos motivos principales.

En primer lugar, el informe abre oportunidades sin par para la gestión eficaz de la asistencia multilateral. Ayuda a responder a la pregunta “¿por qué pagar la asistencia multilateral?” al señalar mucho más claramente el valor añadido aportado por el PNUD, el principal instrumento de desarrollo de las Naciones Unidas. El informe anual orientado hacia los resultados coloca al PNUD entre ese pequeño grupo de instituciones de desarrollo en condiciones de estudiar, analizar y presentar toda su labor basándose en verdades básicas —pruebas empíricas y verificables derivadas de la situación en el terreno. Ilustra en forma concreta hasta qué punto, en qué esferas y de qué formas el PNUD ayuda a crear capital social y de organización. Ayudará a la organización a exponer sus logros en forma verosímil, abriendo el camino a un diálogo más nutrido con las partes interesadas. Y, desde luego, el informe anual orientado hacia los resultados y el marco de financiación multianual de que es parte integrante deben ayudar a garantizar el futuro del PNUD en circunstancias en que cada vez en mayor grado son los resultados los que atraen recursos.

En segundo lugar, y de manera igualmente importante, este instrumento impartirá nuevo ímpetu a la estrategia central del PNUD. Se trata del análisis más amplio jamás llevado a cabo del rendimiento efectivo de la organización. La abundancia de información que proporciona ayudará a los directivos del PNUD a conformar los puntos fuertes, los recursos y los resultados institucionales a las necesidades de gran prioridad del desarrollo en un momento de cambio permanente. El informe anual orientado hacia los resultados cimienta nuestros planes de actividades en un análisis empírico de actividades que ofrecen mayores o menores posibilidades, sirviendo de base práctica para la adopción de decisiones en las esferas a las que la organización debería dedicarse y en aquéllas que debería dejar en otras manos.

El informe anual orientado hacia los resultados confirma que los dólares para el desarrollo invertidos por conducto del PNUD están ayudando a promover algunos de los objetivos más decisivos de la comunidad del desarrollo en una diversidad de entornos normativos. A pesar de esas variaciones, en las cinco regiones y en forma común a la mayoría de los objetivos de las sociedades, la variedad y el alcance del rendimiento son instructivos y alentadores. En esferas prioritarias para el PNUD, como la creación de políticas, el desarrollo institucional y la promoción, el

Programa evidentemente avanza hacia niveles más conceptuales, aunque este cambio exige

un mayor refuerzo. El PNUD actualmente está haciendo frente a algunas de las cuestiones de política fundamentales de la actualidad —fomentar estrategias para la reducción de la pobreza, instituir marcos reglamentarios y jurídicos transparentes y eficaces, fomentar la capacidad para la reforma judicial y la protección y promoción de los derechos humanos y habilitar a las comunidades y a la sociedad civil. En éstas y otras esferas, el informe documenta importantes cambios normativos e institucionales derivados de los compromisos del PNUD. Al hacerlo, permite explicar la forma en que el PNUD, mediante su presencia en los países y su función distintiva como asesor fidedigno e imparcial, aúna la labor de los gobiernos y otros agentes del desarrollo en actividades de gran poder multiplicador.

El informe proporciona una guía muy necesaria para la labor futura, al ofrecer percepciones prácticas en apoyo a una gestión más robusta de los programas a diferentes niveles. También arroja claridad sobre cuáles actividades programáticas deben suspenderse o vincularse con más eficacia a los cambios nacionales de políticas debido a que no surten gran efecto a partir de los limitados recursos del PNUD ni multiplican su potencial de asesoramiento. Estas percepciones se analizan en forma extensa en el informe. Por ejemplo, se puede obtener una importante experiencia de lo que demuestra el informe anual orientado hacia los resultados sobre la intensa participación del PNUD en proyectos en pequeña escala con objetivos limitados. En el rubro de la reducción de la pobreza, la organización gasta el doble en asistencia directa a las comunidades pobres y a otros grupos más vulnerables de lo que gasta en promover cambios de política en el plano nacional. Este trabajo permite obtener dividendos humanos, pero aún son demasiados los casos en que la asistencia a proyectos para combatir la pobreza y el apoyo a la política no se aúnan en actividades que se refuerzan mutuamente. Se están perdiendo oportunidades de relacionar microproyectos de reducción de la pobreza con cambios en el desarrollo nacional de la política, junto con los resultados multiplicadores que podrían lograrse. Los proyectos que tienen vínculos poco firmes con la política o se han separado de ésta deben afirmarse de nuevo mediante alianzas más firmes con agentes a niveles conceptuales o abandonarse. Esta es una prioridad evidente para la próxima serie de trabajos sustantivos.

Los redactores del presente informe subrayan que la gestión basada en los resultados consiste básicamente en aprendizaje práctico. Por esa razón, y en parte como consecuencia de la adopción excepcionalmente rápida de la gestión basada en resultados por el PNUD, el informe anual orientado hacia los resultados es una labor inconclusa. Como lo demuestra el análisis, es imprescindible garantizar el nivel de financiación estable previsto en el marco de financiación multianual para mejorar aún la obligación de rendir cuentas del rendimiento del PNUD y su capacidad para concebir y dirigir programas y alianzas que añadan valor. Ciertamente, tanto en lo que se refiere a la metodología como a los elementos sustantivos, debe proseguir la labor precursora iniciada recientemente.

He dejado en claro, en varias declaraciones públicas, que no me propongo dejar que la actual crisis de recursos me aparte del tipo de reformas que representan el marco de financiación multianual, el informe anual orientado hacia los resultados y los planes de actividades. Al mismo tiempo, debo subrayar una vez más que la reconstrucción del PNUD es un pacto concertado de buena fe. Tiene que ser un esfuerzo en común; los resultados y los recursos van a la par. Si no están implantados

todos los elementos de este pacto extraordinariamente importante, el empeño para hacer que las prácticas de gestión del rendimiento echen raíces en esta organización corre el riesgo de quedar estancado a menos que se disponga de recursos básicos para lograr los efectos que ahora se ven en la mano.

No podemos dejar escapar las oportunidades que nos presenta este informe. En lugar de esto, debemos aprovecharlas para elevar el programa de reformas a un nuevo nivel.

## Introducción

1. La preparación y presentación del informe anual orientado hacia los resultados de 1999 representa el siguiente avance crítico en el cumplimiento del pacto concertado con la Junta Ejecutiva cuando ésta aprobó el marco de financiación multianual en su tercer período ordinario de sesiones celebrado en 1999. El marco de financiación, en particular, proporciona un nuevo sistema de financiación destinado a fomentar un diálogo más transparente sobre la financiación ordinaria y facilitar mayores volúmenes y mejor previsibilidad mediante promesas de contribuciones multianuales.

2. Basado en los resultados previstos esbozados en el marco de financiación multianual, el informe orientado hacia los resultados es un análisis sistemático de los resultados logrados y muestra qué relación guardan esos resultados con los objetivos y subobjetivos de la organización. En este proceso, los marcos estratégicos de resultados han surgido como un instrumento de gestión fundamental para el PNUD para dar cuenta de los resultados y obtener mejoras a partir de éstos.

3. El análisis que figura en el informe anual orientado hacia los resultados, por primera vez en el PNUD, proporciona un panorama general de toda la labor de la organización. En tales condiciones, brinda a la organización una oportunidad histórica para afinar sus objetivos y conformar sus puntos fuertes institucionales con la demanda de servicios para el desarrollo de sus clientes, los países en que se ejecutan programas.

4. El marco de financiación multianual abarca el período 2000–2003. Si bien el presente informe anual orientado hacia los resultados puede considerarse como una actividad inicial, representa una oportunidad decisiva para poner a prueba y racionalizar la aplicación de la gestión basada en resultados en el PNUD. Al facilitar una imagen general de los resultados obtenidos, en particular brinda una oportunidad para aclarar cuáles son los problemas y desafíos en forma más simplificada y estratégica, que responde a las inquietudes operacionales concretas de la organización, especialmente las de las oficinas por países.

5. Lo importante es que el informe anual orientado hacia los resultados correspondiente a 1999 se presenta en un momento crítico en la historia de la organización. Se publica en un momento en que la disminución de recursos ordinarios que se prolonga por años hace imperioso un aumento para que se ejecute cabalmente el pacto inmanente en el marco de financiación multianual. Aparece en un momento en que la visión del Administrador, esbozada en sus planes de actividades presentados a la Junta Ejecutiva en enero de 2000, representa una oportunidad para acelerar y profundizar el proceso de gestión basada en resultados en el PNUD. Por consiguiente, el informe anual orientado hacia los resultados correspondiente a 1999 cumple con un objetivo estratégico y representa un intento por conformar más estrechamente la labor actual y futura de la organización con la visión del Administrador. Puesto que en 2000 concluyen varios marcos para la cooperación con países, en un número estimado en 40, también brinda en particular una pronta oportunidad para enviar un claro mensaje sobre las orientaciones futuras de programación de la organización basadas en observaciones concretas de experiencias en el plano nacional.

6. Por consiguiente, el informe anual orientado hacia los resultados para 1999 es a la vez un documento de análisis del rendimiento y un documento estratégico. La preparación del informe anual ha sido fundamentalmente una tarea de aprendizaje. Al arrojar una mirada integrada al rendimiento y a los recursos, el informe anual permite que el PNUD determine sus puntos fuertes y ponga de relieve inquietudes a las que hay que hacer frente a fin de mejorar su rendimiento. Las oportunidades son muchas. Por ejemplo, al observar los países que se dedican a la labor relativa al VIH/SIDA el informe anual orientado hacia los resultados permite al PNUD recoger y fomentar conocimientos y prácticas para la cooperación Sur-Sur. Al tratar de comprender las declaraciones incompletas sobre cuestiones que atañen al género, obliga a la organización a buscar pruebas de vínculos concretos con las demás categorías temáticas de un entorno favorable para el desarrollo humano sostenible y la erradicación de la pobreza. Y, fundamentalmente, el análisis incluido en el informe anual orientado hacia los resultados facilita una base empírica para determinar esferas de escaso rendimiento y actividades que no seguirán recibiendo apoyo del PNUD.

7. El informe anual orientado hacia los resultados representa un empeño por dejar atrás lo anecdótico, al no hacer sólo hincapié en los resultados sino también en la mejor forma de medirlos. Y al examinar los resultados, trata de avenirse con los interrogantes básicos que hacen los contribuyentes a las instituciones de ayuda: ¿cuál es su valor añadido y qué importancia tienen para la vida de las personas en los países en desarrollo?

8. Debe subrayarse que introducir y establecer la gestión basada en resultados requiere tiempo. Las experiencias de otras instituciones apuntan a un mínimo de cuatro a cinco años antes de que ese tipo de gestión pase a ser parte de la mentalidad de una organización. La gestión basada en resultados requiere de empeños concertados y dedicados de muchas personas y el compromiso cabal los directivos superiores. Desde su introducción en el PNUD, se han logrado rápidos avances en un período muy corto. El sistema del marco estratégico de resultados y el marco de financiación multianual se ha elaborado e introducido durante los dos últimos años. El marco de financiación multianual propiamente tal se presentó a la Junta Ejecutiva sólo en septiembre de 1999. Si bien esta rápida ejecución tiene ventajas, también presenta ciertos inconvenientes. El tiempo de que dispusieron las oficinas por países para internalizar los conceptos de gestión basada en resultados y preparar sus propios informes anuales orientados hacia los resultados evidentemente fue insuficiente. Análogamente, las direcciones regionales y las dependencias centrales también estaban sujetas a plazos muy breves al analizar los informes anuales. Es imprescindible impartir más capacitación y prestar apoyo directo para dejar bien cimentados el empleo de nuevos conceptos y la elección de indicadores adecuados. Sin embargo, a pesar de todos estos avances, es difícil percibir cómo la organización, sin recursos suficientes, puede rendir en forma convincente los resultados previstos reflejados en el marco de financiación multianual. Es improbable que informar solamente de mejores resultados demuestre cabalmente el objetivo y el valor de la organización.

## Primera parte

### El planteamiento del contexto

#### I. Problemas y oportunidades: el marco estratégico de resultados y el marco de financiación multianual

9. Al comparar los sistemas de gestión basada en resultados, se hace una distinción entre administrar mediante los resultados que se logren y administrar para lograr ciertos resultados. En el primer caso se hace hincapié en la obligación de rendir cuentas y la presentación de informes externos, mientras que en el segundo se destacan la planificación eficaz, la evaluación del rendimiento y las experiencias recogidas por la organización. Al introducir la gestión basada en resultados, el PNUD tomó una decisión deliberada de ayudar a los directores a administrar mejor, producir un cambio discreto en la mentalidad de la organización, fomentar una orientación estratégica y promover resultados que se puedan valorar en dinero. La mejor presentación de informes externos se trata como un beneficio muy importante, pero secundario.

10. Un importante cambio en la labor actual y futura del PNUD estriba en el hincapié que se hace en los objetivos buscados, en el intento de medir y evaluar los cambios efectivos en el desarrollo y en formarse un cierto juicio sobre la contribución del PNUD a ese cambio. Esta es una tarea más llena de dificultades que la de examinar el porcentaje de proyectos que reciben apoyo directo del PNUD que concluyen satisfactoriamente. A juzgar por la experiencia de otras organizaciones, el centrar la atención únicamente en los proyectos puede introducir una posible distorsión, ya que los directores pueden evitar proyectos innovadores y arriesgados en favor de cosas que se sabe que dan resultado. Además, como se subraya en el marco de financiación multianual, los puntos fuertes tradicionales del PNUD de promoción, coordinación y presencia son precisamente las intervenciones fáciles que hacen una contribución decisiva al cambio en el desarrollo. Debido a esto, reviste importancia crítica aprovechar toda la variedad de insumos de que se dispone, de modo que se refleje la estrategia total de funcionamiento del PNUD, que no sólo abarque proyectos y programas sino también el asesoramiento y el apoyo que prestan directamente las oficinas por países del PNUD.

11. Este hecho de concentrarse en los objetivos previstos refuerza el argumento planteado en la influyente monografía del Banco Mundial *Assessing Aid: What Works, What Doesn't and Why* (1998), en pro de abandonar los enfoques centrados en los proyectos y dirigidos por los procedimientos a cambio del diálogo y la creación de coaliciones sobre políticas y cambios previstos en el desarrollo. El hecho de centrarse en los objetivos previstos también pone de relieve el aporte fundamental que pueden hacer la supervisión y la evaluación a un cambio en el desarrollo eficaz. Los proyectos pueden tener resultados satisfactorios, pero pocos efectos duraderos. La justipreciación y la evaluación críticas pueden crear conocimientos que pueden utilizarse para fomentar de modo sistemático una reforma más amplia y un quehacer de cambios en el desarrollo. Da importancia a conocer lo que da o no da resultado a un macronivel o a nivel de las cuestiones. El poner a prueba enfoques innovadores constituye una parte fundamental de las inversiones necesarias en creación e intercambio de conocimientos. El intercambio de conocimientos debe considerarse un componente importante de las alianzas.

12. En este contexto, el informe anual orientado hacia los resultados correspondiente a 1999 ofrece importantes conclusiones sobre los resultados. La preparación del informe anual se distinguió por una respuesta extraordinaria y puntual de las oficinas por países que facilitaron información pertinente para la preparación de un informe orientado hacia los resultados a nivel de la organización. No cabe sorprenderse de que el proceso también se hubiera distinguido por un gran número de consultas recibidas de las oficinas por países sobre la metodología global de la gestión basada en resultados. Se extrajeron importantes experiencias de este intercambio directo con las oficinas y el análisis de los informes anuales orientados hacia los resultados que presentaron, que demostraron claramente la necesidad de mayor capacitación y de refinar el sistema de gestión basada en resultados.

13. En particular, en este primer ciclo se subrayó el valor crítico de los indicadores como uno de los elementos fundamentales en la gestión basada en resultados. La introducción sistemática de indicadores en el PNUD representa un importante avance hacia el fortalecimiento de la rendición de cuentas del rendimiento. Como se presenta en el marco de financiación multianual, se ha adoptado un enfoque en tres niveles: a) indicadores de situación, como el índice de pobreza humana, para seguir los avances en las tendencias en el desarrollo en los planos mundial y nacional; b) indicadores genéricos para medir los resultados institucionales, por ejemplo, el número de países que están alcanzando sus objetivos previstos (indicados en los marcos estratégicos de resultados), y c) indicadores de productos y resultados para ayudar a las oficinas por países a medir los avances hacia los resultados previstos.

14. Los indicadores de situación aún no se han integrado totalmente en los informes del presente año. Será preciso ajustar su función y su contribución al sistema global de gestión basada en resultados para hacerlos más simples y más pertinentes a las esferas que son centro de atención del PNUD (véase el anexo II). De conformidad con el acuerdo logrado con la Junta Ejecutiva, se exigió la presentación de informes sobre indicadores genéricos sólo para los tres subobjetivos que se examinaban en mayor detalle. Si bien el volumen de respuestas fue satisfactorio y proporcionó información valiosa, parece que hay que examinar de nuevo tanto el número como el propósito de los indicadores genéricos. En lugar de una correspondencia biunívoca entre los objetivos previstos y los indicadores genéricos, el objetivo final debe ser el de centrar dichos indicadores a nivel de los subobjetivos a fin de dar seguimiento a dos dimensiones básicas: en primer lugar, el cambio en las circunstancias pertinentes del desarrollo en el plano nacional y, en segundo lugar, la contribución que hace el PNUD a dichas circunstancias. Finalmente, el primer informe anual orientado hacia los resultados brindó ejemplos de excelente aplicación de indicadores a nivel nacional para documentar y medir el alcance de los avances en ese nivel. Aunque la calidad y la utilización de los indicadores siguen siendo sumamente dispares, el PNUD estima que ha logrado, mediante varias oficinas nacionales, una base crítica de prácticas óptimas que puede aprovechar para mejorar y ampliar el empleo de indicadores.

15. Como parte del desarrollo de la gestión basada en resultados, la segunda esfera a la que el PNUD se propone dedicar más esfuerzos es la creación de alianzas. El hecho de hacerse hincapié en los resultados fundamentalmente implica subrayar que ningún organismo ni agente del desarrollo puede producir los resultados deseados por sí solo debido a la cual las alianzas y la dedicación del PNUD a éstas revisten importancia crítica para un avance real. Sin embargo, las observaciones indican que el aspecto relativo a las alianzas no se ha reflejado cabalmente en los informes

anuales orientados hacia los resultados recibidos de las oficinas nacionales y, hasta donde se ha reflejado, se mantiene un tanto generalizado en lugar de centrarse en objetivos concretos y el aporte que el PNUD hace a estas alianzas.

### **La metodología del informe anual orientado hacia los resultados**

16. Este primer intento de analizar los informes anuales orientados hacia los resultados llevó al PNUD a tierras desconocidas, dentro de plazos muy restringidos. La tarea planteó varias dificultades importantes.

17. **Medición de los avances.** A fin de evaluar la amplia variedad de los resultados presentados en los informes anuales orientados hacia los resultados, había que determinar una medida simple y práctica de los avances. La medida que se adoptase debía evaluar los avances en relación con los resultados previstos estipulados en el marco estratégico de resultados. Y, basándose en esto, el análisis debía producir evaluaciones que pudieran compararse entre países, regiones y categorías temáticas. Los datos comparativos suelen ser los de mayor utilidad para los directores.

18. La medida de avances que se adoptó expresaba el número de resultados previstos para los cuales las oficinas por países comunicaban progresos como porcentaje del número total de logros previstos que figuraban en el marco estratégico de resultados. Estas cifras porcentuales se suman entonces en los diferentes niveles de esferas estratégicas de apoyo, subobjetivos y objetivos. Al igual que en el marco de financiación multianual, los logros comprenden resultados y productos. Se decidió que los resultados comunicados por las oficinas nacionales se contarían como resultados de la organización sólo si eran compatibles con las esferas estratégicas de apoyo en el marco estratégico de resultados a nivel de organización, y que el progreso se evaluaría basándose en los indicadores a nivel nacional. Entre los ejemplos de avances a nivel de resultados pueden contarse una gran concurrencia a elecciones generales y cambios en el gasto público en favor de los sectores sociales y, a nivel de los productos, el número de trabajadores electorales capacitados y la preparación de un informe 20/20.

19. **Limitaciones de los datos.** Una restricción básica fue la calidad dispar de la presentación de informes y las atribuciones en ocasiones discutibles. Estas limitaciones se resolvieron en cierta medida con las verificaciones de referencia de los datos de los informes anuales orientados hacia los resultados, especialmente el texto descriptivo. También se recabó, según fuera necesario, información adicional de las direcciones regionales y la Dirección de Políticas de Desarrollo. Para garantizar la coherencia, se introdujeron ciertas verificaciones. Las actualizaciones de los avances se evaluaban comparándolas con exposiciones de resultados y productos derivados de los marcos estratégicos de resultados de los países. El logro de productos se atribuyó a la asistencia del PNUD, mientras que afirmaciones relativas a resultados se juzgaban en relación con el grado de vinculación con los productos, la presentación de otras pruebas en el informe anual orientado hacia los resultados y, cuando era posible, el examen de la aportación hecha por el PNUD a las alianzas. Este enfoque debe considerarse como un avance sobre la autoevaluación, ya que exige una cuidadosa presentación de informes comparados con los indicadores, al igual que verificaciones de referencia de las direcciones regionales y la Dirección de Políticas de Desarrollo. Se pusieron de relieve las

tendencias generales sólo en los casos en que era posible un recuento simple. Y, en todos los casos, el examen realizado siempre que fuera necesario con las direcciones regionales y la Dirección de Políticas de Desarrollo tenía importancia crítica para obtener una verificación de referencia de los datos y su significado.

20. Si bien la metodología aún es una labor no acabada, las conclusiones parecen suficientemente firmes para permitir comparaciones útiles. A todo proceso de gestión basada en resultados es inminente el problema de obtener un análisis comparativo que refleje realidades sumamente complejas en un documento relativamente conciso. Son inevitables limitaciones relativas a la calidad de los informes, los juicios cualitativos y la consolidación y clasificación de los resultados. Si bien algunas de esas limitaciones son inevitables, otras se han reducido al mínimo en la tarea actual y otras más se abordarán en refinamientos futuros de la metodología. Los aspectos técnicos de la metodología del informe anual orientado hacia los resultados se explican en el anexo I.

21. Si bien el análisis del rendimiento está centrado en su conjunto en el desempeño de las oficinas nacionales, también se ha hecho un esfuerzo para verificar nuevas conclusiones y tendencias que surjan a la luz de los resultados buscados por programas regionales y mundiales. En el próximo informe anual orientado hacia los resultados también será necesario evaluar más sistemáticamente el desempeño de los programas regionales y mundiales.

22. La gestión basada en resultados en el PNUD sigue siendo una tarea de aprendizaje práctico. Por ejemplo, el análisis de los informes anuales orientados hacia los resultados confirma la necesidad de que el propio marco estratégico de resultados se vuelva más estratégico. En el anexo III se presenta un primer empeño por racionalizar el marco estratégico de resultados. En el futuro debe emprenderse un empeño más intenso para reflejar toda la variedad de vínculos entre los objetivos del marco estratégico de resultados, siendo el género un ejemplo evidente. Será necesario efectuar inversiones apreciables en tiempo y energía para introducir la experiencia adquirida en esta tarea en una segunda generación de instrumentos de modo que la labor relativa al marco estratégico de resultados y el marco de financiación multianual pueda comenzar a cumplir más eficazmente su promesa como el instrumento primordial de gestión en el PNUD.

## **II. Fijación de objetivos: el marco estratégico de resultados y los objetivos mundiales del PNUD**

23. Los marcos estratégicos de resultados del PNUD están concebidos expresamente para vincular los objetivos de la organización con el quehacer mundial del desarrollo en gestación, que se relaciona con mejoras generales del desarrollo humano. Éstas se reflejan en las recomendaciones de las grandes conferencias internacionales de las Naciones Unidas y en la plataforma de acción común establecida en el documento titulado *Shaping the 21st. Century: The Role of Development Cooperation* (1996), redactado por el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE/DAC). En 1998, el Consejo Económico y Social hizo suyos estos objetivos en su resolución 1998/44, los que constituyeron la base, el mismo año, de una importante Declaración de compromiso del Comité Administrativo de Coordinación

(CAC) en pro de la erradicación de la pobreza (en asociación con otras entidades, especialmente el sistema de las Naciones Unidas).

24. El objetivo estratégico supeditante del PNUD es la reducción de la pobreza, mientras que el principal medio para alcanzarlo es el fomento de marcos normativos y jurídicos compatibles con su enfoque al desarrollo humano sostenible. Los objetivos del logro del desarrollo humano sostenible y la reducción de la pobreza están fundamentalmente relacionados entre sí. El PNUD hace suyo el objetivo de la OCDE/CAD/Naciones Unidas de reducir la proporción de personas que viven en la extrema pobreza en un 50% para el año 2015; sin embargo, el PNUD va aún más lejos al subrayar que la pobreza debe abordarse en todas sus complejas dimensiones. Por consiguiente, el objetivo del PNUD es erradicar la extrema pobreza y reducir considerablemente la pobreza en general. El hecho de centrarse en el desarrollo humano sostenible pone de relieve la importancia de mejorar la capacidad de las personas para llevar el tipo de vida que consideran que vale la pena, para las generaciones actuales y futuras.

25. Esto crea una función diferente para la asistencia. La cooperación para el desarrollo ahora es cuestión intrínsecamente de impartir conocimientos y crear lo que se ha denominado “capital social y de organización”. El desarrollo fundamentalmente debe estar en manos de las autoridades e instituciones nacionales. Los modelos y las experiencias de desarrollo, por bien intencionados que sean, no pueden imponerse desde el exterior. En este contexto, las funciones de las Naciones Unidas y del PNUD en particular, como el organismo de desarrollo y operacional primordial de las Naciones Unidas, se vuelven aún más importantes dada su presencia establecida en los países en que se ejecutan programas y las relaciones que se han establecido a lo largo de un lapso prolongado de tiempo basadas en la confianza.

26. Como se señala en el documento sobre el marco de financiación multianual, basándose en lo que se puede observar de los países, el PNUD actúa primordialmente como “un facilitador, catalizador, asesor y colaborador”. Estas funciones proporcionan resultados de gran rendimiento, fortaleciendo la posesión nacional y el capital social y de organización, elementos indispensables para la aceleración del progreso económico y social. Y, fundamentalmente, la presencia local y la función fidedigna del PNUD le permiten constituir un vínculo de conocimiento y apoyo entre los acuerdos mundiales y su realización en estrategias de los países y cambio en el desarrollo.

27. En el marco estratégico de resultados se individualizan objetivos concretos en seis importantes esferas de interés para el PNUD que se indican en el recuadro 1.

Recuadro 1

**Objetivos concretos en seis esferas principales para el PNUD**

<b>Primer objetivo</b>	Crear un entorno favorable para el desarrollo humano sostenido
<b>Segundo objetivo</b>	Eliminar la pobreza extrema y reducir considerablemente la pobreza en general
<b>Tercer objetivo</b>	Proteger y regenerar el medio ambiente y el patrimonio de

	recursos naturales mundiales como base para el desarrollo humano sostenible
<b>Cuarto objetivo</b>	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
<b>Quinto objetivo</b>	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
<b>Sexto objetivo</b>	Prestar un apoyo eficaz del PNUD al programa de desarrollo de las Naciones Unidas

28. Cuando hay grandes conferencias internacionales vinculadas a las esferas anteriores, el PNUD ha incorporado sus principales preocupaciones en el marco estratégico de resultados. Concretamente, las grandes conferencias que se han tratado comprenden la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, la Cumbre Mundial en favor de la Infancia, la Cumbre Mundial sobre la Alimentación y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Para el quinto objetivo, se establece un vínculo con la Estrategia de Yokohama para un mundo más seguro. Los indicadores de situación, en la medida de lo posible, se toman de los indicadores comunes aprobados por la comunidad internacional.

29. Desde luego, los seis objetivos expuestos no son exclusivos del PNUD; muchas entidades los comparten. Sin embargo, para el PNUD son manifiesto de un compromiso de dirigir un esfuerzo mundial coordinado para lograr avances en estas esferas y ser parte de ese esfuerzo. A nivel de los subobjetivos, se trata de definir las esferas en que el PNUD procura lograr ventajas comparativas como consecuencia de su neutralidad, su presencia universal en los países en desarrollo y su atención al desarrollo humano, así como las funciones de otros asociados.

30. Los avances del PNUD en estos seis objetivos deben considerarse en relación con los problemas del desarrollo en los planos regional y nacional. Los indicadores de situación tienen por objeto supervisar y analizar las cuestiones y las tendencias pertinentes del desarrollo. En el anexo II se presenta un análisis de los datos sobre situación, todavía un tanto incompleto.

31. ¿Cuáles son las consecuencias de estos objetivos para el PNUD y el tipo de asistencia que presta? En el importante estudio titulado *Attaining the International Development Targets: Will Growth be Enough?* (L. Hanmer y F. Naschold, Instituto de Desarrollo de Ultramar, Londres, 2000) se trata de examinar algunas de las derivaciones de las tasas de crecimiento necesarias para cumplir el objetivo internacional de desarrollo de reducir la extrema pobreza a la mitad para 2015. Los autores subrayan que es posible reducir a la mitad los niveles de pobreza de ingresos, pero no sin políticas que reduzcan la desigualdad. En caso contrario, se necesitan elevadas tasas de crecimiento ajenas a la realidad de alrededor del 10%. Además, reducir la desigualdad exige un cambio en los marcos normativos en

muchos países, especialmente en África al sur del Sáhara y América Latina, de modo que pueda alentarse el crecimiento en favor de los pobres.

32. De conformidad con su mandato relativo al desarrollo humano sostenible, el PNUD no sólo fomenta el crecimiento, sino el crecimiento con equidad. Este mensaje tiene importantes derivaciones para el PNUD al tratar de definir su ventaja comparativa y los productos y servicios concretos que proporciona. Un análisis más completo del rendimiento del PNUD exige formarse un juicio en tres niveles: a) ¿cómo contribuye la labor de la organización a hacer frente a los principales retos internacionales del desarrollo? b) ¿cómo la organización está configurando y aprovechando sus puntos fuertes comparativos distintivos? y c) ¿están conformes los productos y servicios del PNUD a su mandato básico relativo al desarrollo humano sostenible?

## **Segunda parte**

### **Análisis del rendimiento**

### **III. Sinopsis**

33. En el informe anual orientado hacia los resultados correspondiente a 1999 se presenta un análisis del rendimiento en tres partes principales. En la primera parte se examina en qué medida se alcanzaron cada uno de los seis objetivos del marco de financiación multianual y se analizan las tendencias relacionadas con esos objetivos. En cumplimiento del séptimo objetivo del marco de financiación multianual, referente a cuestiones administrativas, se prepararon los Planes del Administrador para las actividades durante el período 2000–2003 (DP/2000/8), que se presentaron a la Junta Ejecutiva en su primer período ordinario de sesiones de 2000. En la segunda parte se tratan los tres subobjetivos seleccionados para analizarlos con más detalle y en la tercera se actualiza el marco integrado de recursos y se analizan la ejecución del presupuesto y la administración de los recursos en 1999.

34. Para cada categoría u objetivo se aportan algunos elementos básicos del análisis: a) un resumen cuantitativo de los resultados obtenidos, por objetivo, subobjetivo, y por región; b) la determinación de tendencias generales, e incluso las esferas estratégicas de apoyo o los subobjetivos con respecto a los que se pide más asistencia del PNUD; c) los aspectos más importantes de las cuestiones esenciales o las esferas de mayor interés con grupos de países, incluso un examen de algunas de las razones que explican el nivel de los resultados obtenidos; y d) algunas reflexiones sobre las repercusiones del análisis para la labor futura de la organización.

35. Con respecto a los tres subobjetivos seleccionados para efectuar un examen más a fondo, se analizan con más detalle las tendencias principales y los aspectos más destacados de las actividades llevadas a cabo y se exponen algunas repercusiones de esas tendencias para el PNUD. Además, se formulan algunas observaciones sobre las ventajas comparativas del PNUD y se determinan nuevos productos y servicios que pueden ayudar al PNUD a mantener esas ventajas. Los tres subobjetivos elegidos para ese fin son:

- Primer objetivo, segundo subobjetivo: Fortalecer la capacidad de las principales instituciones de gobierno a fin de lograr un desarrollo centrado en la población;
- Segundo objetivo, primer subobjetivo: Fomentar un desarrollo orientado a combatir la pobreza y reducir la vulnerabilidad;
- Sexto objetivo, primer subobjetivo: Realizar un seguimiento eficaz e integrado de las conferencias mundiales de las Naciones Unidas en el contexto del desarrollo humano sostenible.

## A. Perfil institucional

36. En el marco de financiación multianual se presentó el perfil básico del PNUD según los logros del marco estratégico de resultados presentados por las oficinas de los países y otras dependencias operacionales. El análisis del informe anual orientado hacia los resultados brinda la oportunidad de actualizar este perfil y evaluar si sigue siendo válido examinando dos aspectos: los gastos efectuados en 1999 y los objetivos genéricos.

37. En el gráfico 1 del marco de financiación multianual, que figura a continuación, se determinan cuatro tipos de objetivos a los que el PNUD dedica grandes esfuerzos. El perfil, que indica las actividades efectivas que lleva a cabo el PNUD, se complementa con la visión del Administrador para el futuro de la organización. Partiendo de este perfil, el Administrador estima que el análisis del informe anual orientado hacia los resultados contribuirá decisivamente a que esta visión se convierta en realidad.

Gráfico 1

### Tipología de los resultados

A.	Creación de capacidad
A.1	Marcos normativos, reglamentarios y jurídicos
A.2	Aumento de la cohesión, inclusión y conciencia sociales en un entorno propicio
A.3	Capacidad institucional
A.4	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

## B. Gastos

38. En el documento sobre el marco de financiación multianual, el Administrador informó a la Junta Ejecutiva de que el PNUD había empezado a examinar diversas

opciones para presentar los informes sobre gastos. Con respecto al informe anual orientado hacia los resultados se quería simplemente establecer una correlación entre las clasificaciones existentes y las categorías del marco estratégico de resultados. Por ello, en el presente informe anual orientado hacia los resultados se presentan los gastos correspondientes a 1999 según los objetivos que figuran en el cuadro 1. Además, en el cuadro 1 se presentan por orden los subobjetivos para los que se ha requerido más asistencia del PNUD.

39. El primer objetivo, creación de un entorno favorable para el desarrollo humano sostenible, es el objetivo que absorbe más recursos generales. Representa el elevado porcentaje del 52% del total de gastos, que se reduce al 38% cuando se calculan los gastos sufragados con cargo a los recursos básicos únicamente. El segundo objetivo que más recursos absorbe es el de erradicar la pobreza y lograr medios de vida sostenibles, que representa el 32% del total de gastos. Sin embargo esta categoría es la que absorbe más recursos básicos, ya que representa casi el 40% de los gastos sufragados con cargo a esos recursos. Siguen después las categorías de medio ambiente y recursos naturales (14% del total), la igualdad de la mujer y situaciones especiales de desarrollo, a las que corresponden porcentajes mucho más reducidos.

Cuadro 1

**Estimación de gastos correspondiente a 1999 (distribución según los objetivos del marco estratégico de resultados)<sup>a</sup>**

Objetivos	<i>Básicos<sup>b</sup></i>		<i>Complementarios<sup>b</sup></i>		<i>Básicos + Complementarios</i>	
	<i>En millones de dólares</i>		<i>En millones de dólares</i>		<i>En millones de dólares</i>	
	<i>EE.UU.</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>EE.UU.</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>EE.UU.</i>	<i>Porcentaje</i>
Primer objetivo. Entorno favorable al desarrollo humano sostenible	186	38,2	790	57,0	977	52,1
Segundo objetivo. Erradicación de la pobreza y medios de vida sostenibles	195	40,0	397	28,6	592	31,6
Tercer objetivo. Medio ambiente y recursos naturales	70	14,4	170	12,2	240	12,8
Cuarto objetivo. Igualdad y adelanto de la mujer	16	3,3	14	1,0	30	1,6
Quinto objetivo. Situaciones especiales de desarrollo	20	4,1	16	1,2	35	1,9
<b>Total</b>	<b>487</b>	<b>100,0</b>	<b>1 386</b>	<b>100,0</b>	<b>1 874</b>	<b>100,0</b>

<sup>a</sup> Incluye servicios administrativos y operacionales.

<sup>b</sup> "Básicos" significa recursos ordinarios, por ejemplo contribuciones voluntarias al PNUD, y "Complementarios" significa otros recursos, por ejemplo recursos aportados para participar en la financiación de los gastos y fondos fiduciarios.

40. El PNUD está efectuando una gran cantidad de cambios en su cartera de proyectos. Como lo confirma el informe anual orientado hacia los resultados, en el marco de financiación multianual se indica que la clasificación de los cuatro objetivos temáticos es muy diferente si se calcula el porcentaje del total de los recursos que absorben. Al haber entrado en una nueva época, las pautas de la demanda de cooperación del PNUD han evolucionado. Como se indica en el marco de financiación multianual, los países afrontan nuevos desafíos y deben crear

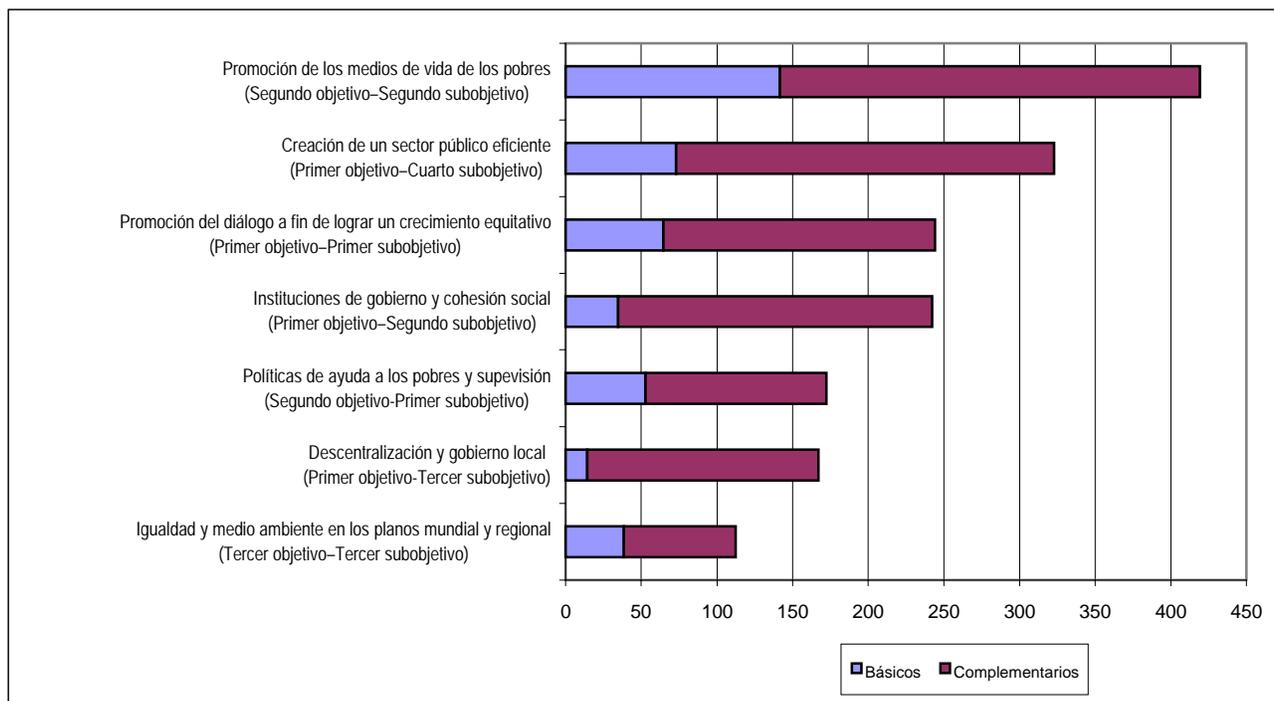
condiciones que les permitan aprovechar nuevas oportunidades; por ejemplo, las actividades relacionadas con la gestión pública aumentaron de un 48% en el período 1992–1996 al 52% en 1999. Además, la mayor cuantía de recursos complementarios destinados a estas actividades pone de relieve el papel que el PNUD debe desempeñar en esa esfera crítica.

41. En el gráfico 2 se presenta la clasificación de los subobjetivos principales, en función de los gastos correspondientes a 1999.

Gráfico 2

**Gastos correspondientes a 1999 (estimación)**

(En millones de dólares EE.UU.)



42. Los siete subobjetivos que figuran en el gráfico 2 entrañaron unos gastos de 1.681 millones de dólares, cifra que representa el 89,7% del total de la estimación de gastos del PNUD para 1999. Curiosamente, la clasificación de los siete subobjetivos más importantes no ha resultado especialmente afectada cuando se comparan los gastos básicos con otros gastos, lo que podría indicar que el PNUD está logrando mantener sus principales prioridades, a pesar de que hay bastantes diferencias en el porcentaje general del total de gastos por objetivo. La mayor parte de los gastos complementarios corresponde a la región de América Latina y el Caribe, que tiene más países de elevados ingresos que otras regiones. El elevado porcentaje de gastos correspondiente al objetivo de promover los medios de vida de los pobres indica la creciente demanda de microactividades específicas. El elevado porcentaje de gastos básicos y gastos complementarios correspondiente al subobjetivo de crear un sector público eficiente confirma que esta esfera sigue teniendo importancia.

## C. Objetivos genéricos

43. Se ha preparado un cuadro actualizado para el marco de financiación multianual en el que se presenta la tipología de los objetivos genéricos. En el documento sobre el marco de financiación multianual, los datos sobre los logros realizados se basaban en un análisis resumido; el cuadro 2 se basa en un examen más completo de la información presentada por las oficinas del PNUD en los países sobre esos logros.

Cuadro 2

### Número de informes por tipología y porcentaje del total de logros (por tipología y objetivo)

	<i>Entorno favorable</i>	<i>Pobreza</i>	<i>Medio ambiente</i>	<i>Género</i>	<i>Situaciones especiales de desarrollo</i>	<i>Porcentaje del total de logros por tipología</i>
A. Creación de capacidad	422	326	300	214	120	68,5
B. Establecimiento de redes de conocimientos	88	33	61	34	<sup>a</sup>	10,4
C. Promoción de autonomía	77	50	103	25	5	12,5
D. Intervenciones experimentales dirigidas	<sup>b</sup>	134	15	48	22	10,6
Porcentaje del total de logros por objetivo	28,2	26,1	23,1	15,5	7,1	100,0

<sup>a</sup> No se informa de actividades de establecimiento de redes en relación con este objetivo.

<sup>b</sup> No hay esferas estratégicas de apoyo para las intervenciones dirigidas con respecto a este objetivo.

44. Cabe destacar que ésta es también la pauta del marco de financiación multianual, lo que confirmaría que se está utilizando una metodología sólida. Los logros realizados para promover la creación de capacidad ascienden a un 67%, en comparación con un 70% indicado en el documento sobre el marco de financiación multianual. Al examinar con más detalle la categoría A, creación de capacidad, puede verse que continúa destacándose la esfera A1, marcos normativos, reglamentarios y jurídicos ya que en ella se registró un 42% de logros, a diferencia del 38% original (véase también el recuadro 2).

#### Recuadro 2

##### A. Creación de capacidad — un examen más detenido

Como se indica en el cuadro 2, los logros relacionados con la creación de capacidad representan más de dos tercios del total, es decir el 67%. En esta categoría, como indican las cifras que figuran a continuación, los porcentajes más elevados corresponden a mejoras en los marcos normativos, reglamentarios y jurídicos y al fomento de la capacidad institucional. Los porcentajes correspondientes a la cohesión social y a la reunión y examen de datos son mucho más bajos, un 14% y un 10% respectivamente.

A.1 Marcos normativos, reglamentarios y jurídicos	42%
A.2 Cohesión social	14%
A.3 Capacidad institucional	33%
A.4 Reunión y examen de datos	10%

45. Aunque la mayor parte de las conclusiones del informe se refieren a determinados objetivos y subobjetivos y por ello se presentan en los capítulos pertinentes, convendría destacar algunas conclusiones generales.

### 1. Tendencias generales del rendimiento

46. A fin de sentar las bases para comparar y analizar el rendimiento se consideró necesario establecer indicadores cuantitativos. Esta medida, que refleja el interés del PNUD por la “gestión orientada a los resultados”, permite un examen más detallado de las cuestiones señaladas en el análisis del rendimiento.

47. En el cuadro 3 se resumen los resultados logrados según la tipología de los objetivos genéricos y cinco categorías de objetivos. Los progresos relativamente notables logrados con respecto al primer objetivo pueden verse en todas las categorías. Por otra parte, preocupan los escasos resultados logrados con respecto a la cohesión social (A.2), y al objetivo del medio ambiente. Asimismo, es necesario examinar más a fondo los escasos resultados logrados con respecto a los objetivos de reducción de la pobreza y adelanto de la mujer en el plano normativo. Esto se evalúa en más detalle en capítulos posteriores.

Cuadro 3

#### Resultados logrados en la categoría de creación de capacidad (porcentajes)

Logros	Objetivos					Situaciones especiales de desarrollo
	Entorno favorable	Erradicación de la pobreza	Medio ambiente	Cuestiones de género		
A1. Marco normativo y reglamentario	78	62	77	59	76	
A2. Cohesión social	73	85	56	67	67	
A3. Capacidad institucional	75	70	63	77	71	
A4. Reunión de datos	<sup>a</sup>	70	67	67	<sup>a</sup>	

<sup>a</sup> No hay esferas estratégicas de apoyo diferentes para la reunión de datos con respecto a este objetivo.

48. La evaluación del rendimiento en las distintas regiones también proporciona información interesante. En el cuadro 4 se presentan cifras que indican la intensidad de los esfuerzos desplegados en cada región con respecto a seis categorías de objetivos. Los objetivos varían considerablemente dentro de una misma región; por ejemplo, el África al sur del Sáhara asigna más prioridad a la gestión pública y a la reducción de la pobreza y menos al medio ambiente, las cuestiones de género y las situaciones especiales de desarrollo; América Latina y el Caribe se concentran en la reducción de la pobreza y en la gestión pública, pero también logran avanzar con respecto al medio ambiente. Las diferencias entre los objetivos y los progresos logrados, que seguramente reflejan distintas circunstancias y necesidades nacionales y regionales, se evalúan con más detalle en los capítulos IV y V.

Cuadro 4  
**Informes recibidos por objetivo y región (número de oficinas del PNUD en los países)<sup>a</sup>**

	<i>Entorno favorable</i>	<i>Pobreza</i>	<i>Medio ambiente</i>	<i>Cuestiones de género</i>	<i>Situaciones especiales de desarrollo</i>	<i>Apoyo a las Naciones Unidas</i>
DRA	40	41	32	28	9	39
DRAP	22	22	21	19	15	23
DREA	17	17	15	12	8	16
DRECEI	22	21	19	21	16	20
DRALC	24	24	23	15	7	20

<sup>a</sup> El número de oficinas en los países abarcados por las direcciones respectivas es: DRA-45; DRAP-24; DREA-18; DRECEI-22; DRALC-24.

## 2. Algunas conclusiones sustantivas

### Marcos normativos

49. *Política general frente a la ejecución.* El informe anual orientado hacia los resultados confirma que el PNUD se está concentrando en la política general y está consiguiendo resultados bastante buenos a este nivel. A pesar de ello, en el análisis se señala también que la labor que el PNUD lleva a cabo en materia de política general no está fuertemente vinculada a sus intervenciones directas. La mayor parte de sus iniciativas en pequeña escala consisten en iniciativas humanitarias, especialmente en África. Al parecer, ahora se está optando por vincular las actividades y los logros de los proyectos a marcos normativos, por ejemplo, en la esfera de la microfinanciación, en la que el PNUD antes se concentraba en ejecución de proyectos. En algunos países se aprovecha la experiencia adquirida en la etapa de la ejecución de proyectos para elaborar marcos normativos e institucionales que facilitan el acceso de los pobres a los microcréditos.

50. *Labor relacionada con la política general.* Hay que tener presente que no todos los logros de la labor relacionada con la política general del PNUD tienen el mismo valor. Los logros relacionados con las actividades de promoción y concienciación pueden verse como logros iniciales, mientras que los relacionados con la formulación y la aplicación de políticas están vinculados más directamente a la noción de cambios efectivos en el ámbito del desarrollo. El PNUD ejecuta proyectos de promoción e información de las cuestiones y políticas relacionadas con el desarrollo humano sostenible en todas las regiones, al parecer con buenos resultados, a lo que contribuyen en gran medida los informes nacionales sobre el desarrollo humano. Las regiones presentan mayores diferencias cuando el rendimiento se evalúa en función de los logros realizados con respecto a la formulación y la aplicación de políticas. Por ejemplo, en África, el PNUD se concentra en la formulación de políticas, mientras que en Europa y la Comunidad de Estados Independientes se concentra sobre todo en fomentar la conciencia sobre las cuestiones relacionadas con el desarrollo humano sostenible.

51. *Programas de gestión pública y reducción de la pobreza.* Todavía no se han establecido vínculos sólidos entre estos dos tipos de programas. En el informe anual orientado hacia los resultados se indica que esta es una tarea importante para el

PNUD, que debe asegurarse de que su labor de formulación de políticas promueva las políticas de ayuda a los pobres en todos los sectores.

### **Creación de capacidad**

#### *52. Tendencias que pueden percibirse:*

- Los datos relativos a la cohesión social (A3) indican que el PNUD hace mucho hincapié en promover la participación de la sociedad civil y las asociaciones público-privadas. Esta actividad es ahora una parte importante de la labor del PNUD;
- Un elevado porcentaje de la asistencia dirigida a la categoría de la gestión pública, alrededor del 50%, se sigue destinando a actividades encaminadas a mejorar el sector público (A2), un producto tradicional del PNUD. Convendría analizar más detenidamente esta cuestión ya que una de las conclusiones a que se ha llegado es que gran parte de la asistencia prestada en esta esfera parece dirigirse más a las instituciones existentes que a la creación de nuevas instituciones;
- Aunque la reunión de datos no ha sido tan satisfactoria como cabía esperar se han logrado algunos resultados positivos, especialmente porque los informes nacionales sobre el desarrollo humano han contribuido en gran medida a crear nuevas bases de datos; por ejemplo, se han preparado datos desglosados por sexo a nivel provincial y se ha promovido su utilización en la elaboración de políticas.

### **Establecimiento de redes de conocimientos**

53. El establecimiento de redes de conocimientos no sobresale entre los objetivos fijados, excepto en lo que se refiere al género. En el futuro hay que prestar más atención a este objetivo, ya que estas redes tienen un valor estratégico para la prestación eficaz de asistencia.

### **Otras actividades**

54. Por último, en varias esferas como las elecciones y la labor realizada con los órganos legislativos, puede percibirse que hay una tendencia a organizar actividades al margen de las tradicionales en esferas críticas como el fortalecimiento de la democracia y la transparencia, a fin de fomentar la capacidad de los gobiernos para afrontar nuevos problemas en las circunstancias actuales. El análisis del informe anual orientado hacia los resultados brinda varias oportunidades concretas que deben aprovecharse y que pueden contribuir a ajustar mucho más al PNUD a la visión del Administrador, una organización mundial asesora y catalizadora que asigna mucha importancia a los conocimientos.



#### **IV. Análisis por objetivo**

- A. Creación de un entorno favorable al desarrollo humano sostenible**
- B. Erradicación de la pobreza y medios de vida sostenibles**
- C. Medio ambiente y recursos naturales**
- D. Igualdad y adelanto de la mujer**
- E. Situaciones especiales de desarrollo**
- F. Apoyo del PNUD a las Naciones Unidas**

## A. Creación de un entorno favorable al desarrollo humano sostenible

55. Los 186 millones de dólares absorbidos por esta categoría representan el 38% de la estimación de gastos sufragados con cargo a los fondos básicos para 1999. Sin embargo, su importancia puede verse aún más al analizar el total de gastos, incluidos los recursos complementarios, que asciende a 790 millones de dólares, lo que representa el 57% del total de los gastos ejecutados por el PNUD en 1999.

56. Si los cuatro subobjetivos de esta categoría se ordenan según los gastos, el primer lugar lo ocupa la creación de un sector público eficiente y responsable (cuarto subobjetivo), al que corresponden 323 millones de dólares. Le siguen la promoción de un diálogo nacional, regional y mundial sobre el desarrollo humano sostenible (primer subobjetivo) y el fortalecimiento de la capacidad de las principales instituciones de gobierno (segundo subobjetivo), a cada uno de los cuales corresponde 240 millones de dólares. El último es la promoción de la descentralización (tercer subobjetivo) al que corresponden 167 millones de dólares.

57. En general se han presentado muchos informes y casi todas las oficinas en los países han informado sobre los progresos logrados (gráfico 3 a)); parece que el rendimiento medio respecto de este objetivo ha sido bueno en general (gráfico 3 b)). Si se tienen en cuenta todas las regiones, las oficinas en los países registraron un 72% de los logros previstos. El análisis cuantitativo de los progresos logrados que figura en el gráfico 3 b) debe complementarse con un análisis cualitativo que permita ver el grado de progreso en una región junto con el alcance de los objetivos fijados.

Gráfico 3 a)

### Primer objetivo

#### Número de oficinas en los países y oficinas que presentaron informes (por región)

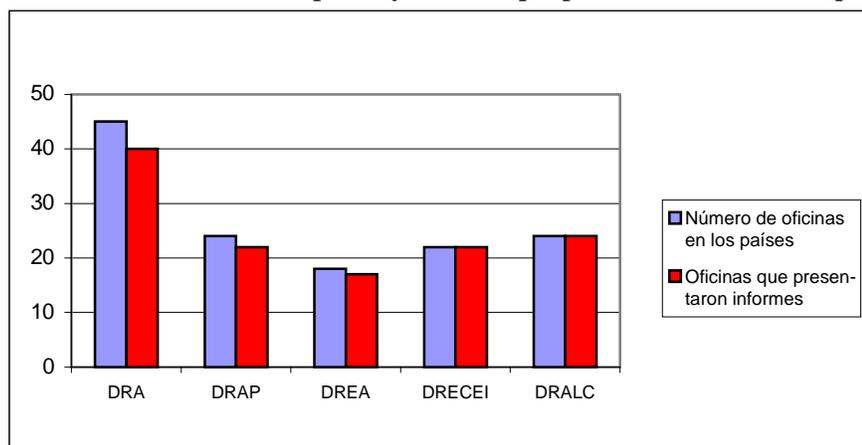
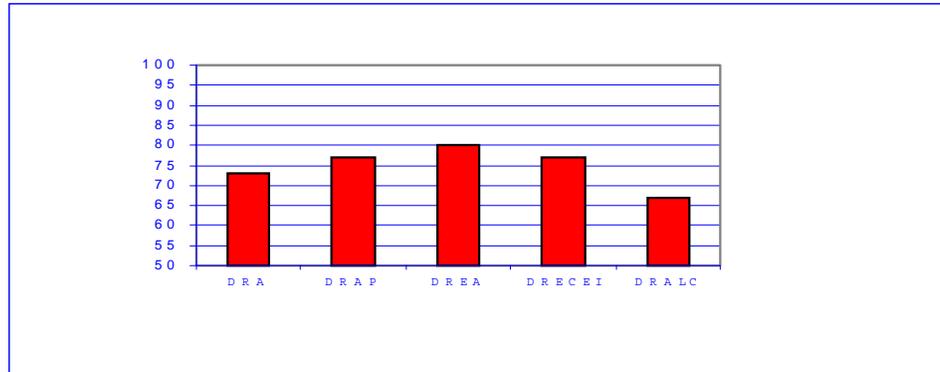


Gráfico 3b)  
**Primer objetivo**  
**Logros previstos alcanzados por oficinas en los países (porcentaje)**



58. Las principales conclusiones del análisis del informe anual sobre los resultados son:

- En cumplimiento de este objetivo, el PNUD logró sobre todo resultados con actividades de política general, un 70% de promedio. Más del 60% de los resultados se lograron en relación con los objetivos de creación de capacidad y se dividen casi por igual entre el establecimiento de marcos normativos, regulatorios o jurídicos y la prestación de apoyo a la capacidad institucional;
- El PNUD ha obtenido buenos resultados en los ámbitos de la información sobre cuestiones de desarrollo humano sostenible y la formulación de políticas conexas;
- La justicia y los derechos humanos adquieren cada vez más importancia para el PNUD, que promueve la creación de instituciones y la concienciación de la sociedad civil. Esto puede verse sobre todo en los países de la Dirección Regional de América Latina y el Caribe, los de la Dirección Regional para Europa y la Comunidad de Estados Independientes y algunos países afectados por conflictos como el Afganistán, Angola, Burundi, la República Democrática del Congo y el Sudán;
- Los datos del informe anual orientado hacia los resultados indican que existe un vínculo relativamente débil entre las actividades mundiales, regionales y nacionales. Esto justificaría que en el futuro se prestara más atención a este tema;
- Los informes anuales orientados hacia los resultados han documentado algunas facetas destacadas de la presencia del PNUD en los países: la de colaborador con quien ampliar constantemente las actividades institucionales que permitan la participación en la gestión pública; la de facilitador que reúne a diferentes sectores nacionales en procesos consultivos; la de asesor técnico sobre los aspectos jurídicos e institucionales de la descentralización; y la de fuente de asistencia que ayuda a la sociedad civil, a los gobiernos y a las comunidades a desempeñar un papel más activo en la adopción de decisiones;

- Varios países han empezado a aplicar iniciativas innovadoras en la esfera de la gestión pública y algunas de ellas podrían llevarse a la práctica en gran escala. Entre estas iniciativas cabe citar la determinación de nuevas medidas que tienen en cuenta las necesidades de desarrollo de los países, por ejemplo, los índices de vulnerabilidad y pobreza, la utilización de informes subnacionales sobre el desarrollo humano para impulsar las actividades en varios países federados en los que se ejecutan programas, la utilización de encuestas de opinión en la formulación de políticas de desarrollo y el debate político en el plano nacional, el establecimiento de fondos de desarrollo y el estudio de opciones de financiación del sector privado a fin de aumentar los recursos de los gobiernos locales;

### **Análisis por subobjetivos y esferas estratégicas de apoyo**

59. Los datos del informe anual orientado hacia los resultados confirman el orden de prioridades presentado en el marco de financiación multianual, aunque este orden difiere del orden establecido anteriormente según los datos sobre los gastos. Si se tiene en cuenta el número de actividades realizadas, los cuatro subobjetivos tendrían el orden siguiente:

- Fortalecimiento de las principales instituciones de gobierno (221)
- Reforma del sector público (137)
- Información y formulación de políticas sobre el desarrollo humano sostenible (127)
- Descentralización (97)

60. En el plano más concreto de las esferas estratégicas de apoyo se informó sobre todo de las siguientes esferas:

- Información sobre el desarrollo humano sostenible y formulación de políticas (77)
- Promoción de un sector público eficiente y responsable que sirva a todos los ciudadanos (65)
- Promoción de la buena gestión pública (56)
- Reforma y fortalecimiento de los sistemas judiciales (47)
- Creación de capacidad institucional y estructuras parlamentarias (41)

### **Primer subobjetivo: 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**

61. En general se lograron progresos considerables en relación con este objetivo, un 82% de promedio. La promoción del interés público y del diálogo sobre políticas de desarrollo humano sostenible (primera esfera estratégica de apoyo) tiene gran importancia para el PNUD. La mayor parte de los informes sobre este objetivo se refirieron a actividades llevadas a cabo en este ámbito; hubo 77 reseñas sobre dichas actividades y se registraron progresos considerables (un 87%). Los resultados obtenidos pueden dividirse en dos grupos principales, los relacionados con un aumento de la concienciación y la promoción del debate sobre el desarrollo humano

sostenible y los centrados en la formulación de políticas para promover el desarrollo humano sostenible o las iniciativas de desarrollo a largo plazo.

62. A este respecto cabe hacer dos observaciones generales. La primera de ellas es que se ha logrado concienciar bastante al público sobre el desarrollo humano sostenible y se ha logrado que se reconozca y se acepte como un elemento del vocabulario del quehacer político. La segunda es que, como se desprende del examen, es difícil distinguir cómo responde el PNUD a las principales cuestiones mundiales relacionadas con el desarrollo como los efectos de la mundialización, la reducción de la deuda y la incorporación de la dimensión del desarrollo en la próxima ronda de negociaciones comerciales multilaterales. Hay algunas excepciones dignas de mención, como la labor que el PNUD llevó a cabo para presentar opciones alternativas en 1998–1999, después de la crisis asiática, así como las ideas innovadoras que presentó recientemente sobre el concepto de los bienes públicos mundiales. Sin embargo, estas ideas todavía no se han aplicado en los países.

63. Los informes nacionales sobre el desarrollo humano se han convertido en un valioso instrumento para concienciar al público de las cuestiones relacionadas con el desarrollo sostenible y promover políticas. El *Informe sobre Desarrollo Humano* mundial y la función rectora del PNUD en el ámbito de los bienes públicos mundiales han contribuido también al debate internacional sobre políticas de desarrollo.

64. En 1999 se prepararon 75 informes nacionales sobre desarrollo humano, en los que se trataron muy diversas cuestiones relacionadas con el desarrollo. A pesar de que éste es el mayor número de informes preparados y de que incluye a más de la mitad de las oficinas del PNUD en los países, el PNUD todavía no utiliza corrientemente estos productos en todo el mundo (véase el recuadro). Un desglose regional indica que todas las oficinas de la Dirección Regional de Europa y la Comunidad de Estados Independientes presentaron informes sobre este tema, en comparación con sólo un 28% de oficinas de la Dirección Regional de Asia y el Pacífico. Gracias a los informes nacionales sobre desarrollo humano se han elaborado estrategias innovadoras para supervisar con eficacia las condiciones de desarrollo humano en el Brasil, la Federación de Rusia, Kirguistán y Polonia. Y gracias a los informes nacionales sobre el desarrollo humano, en Uganda se estableció un foro de formulación de políticas de desarrollo humano y en el Senegal se formuló un plan nacional de desarrollo a largo plazo. Gracias a los informes de desarrollo humano preparados a nivel provincial y regional y al establecimiento de centros de promoción del desarrollo humano sostenible en la Argentina y Tayikistán se ha iniciado un diálogo más amplio sobre las cuestiones relacionadas con el desarrollo humano sostenible. Se han introducido cursos sobre el desarrollo humano sostenible en universidades de la Federación de Rusia y Lituania. Además, los informes nacionales sobre el desarrollo humano también contribuyen a forjar asociaciones. Algunos informes nacionales sobre el desarrollo humano se prepararon con fondos aportados por colaboradores internacionales en las actividades de desarrollo. Las instituciones nacionales, incluso las no gubernamentales, participan cada vez más en la preparación de estos informes. Por último, también se han preparado algunos informes regionales, como el informe sobre la seguridad humana en Europa sudoriental, que también han contribuido en gran medida a fomentar el debate sobre esta cuestión.

## Recuadro 3

**Informes nacionales sobre desarrollo humano — estimular el debate sobre el desarrollo humano sostenible en la formulación de políticas**

- **Benin:** el informe nacional de 1997 sobre desarrollo y la pobreza fue decisivo para la labor de su observatorio nacional y contribuyó en gran medida a la formulación del plan nacional de desarrollo para 1998–2002.
- **Brasil:** el informe nacional de 1996 sobre desarrollo humano proporcionó datos generales y datos desglosados sobre el desarrollo humano en 27 estados, que entrañaron un incremento de fondos en el mayor estado del país, Minas Gerais, donde están los municipios en los que se registran los índices más bajos de desarrollo humano. También se preparó un CD-ROM en el que se presentan las tendencias de esos índices en 4.492 municipios y comunidades del Brasil.
- **China:** el informe nacional de 1999 sobre desarrollo humano gira en torno al importante tema del cambio en este país, o sea, la transición y el papel que debe desempeñar el Estado para corregir problemas del mercado como la pobreza, fortalecer la salud y la educación y proteger el medio ambiente.
- **Egipto:** las gobernaciones han utilizado los informes nacionales sobre desarrollo humano para asignar recursos presupuestarios a actividades necesarias, y los parlamentarios se refieren frecuentemente a esos informes en sus debates legislativos.
- **Filipinas:** a raíz del informe nacional de 1997 sobre el desarrollo humano, el Presidente dio instrucciones a todas las dependencias gubernamentales locales para que gastaran al menos un 20% de los recursos en actividades prioritarias de desarrollo humano y se integró el índice de desarrollo humano en las estadísticas nacionales. Además, el Departamento de Trabajo y Gobierno Local deberá vigilar el índice de desarrollo humano provincial y municipal y premiar los resultados logrados.
- **Georgia:** el informe nacional sobre desarrollo humano trata cuestiones relacionadas con la economía y la gestión pública, por ejemplo la recaudación de ingresos y la corrupción, lo cual contribuye a que se debatan ampliamente en el plano nacional.
- **India:** gracias al primer sobre desarrollo humano publicado en el estado de Madhya Pradesh en 1995, los gastos en los sectores sociales aumentaron de un 19% en 1995 a un 42% en 1998. Cabe esperar que esos gastos también aumenten en otros 25 estados de la India cuando cada uno de ellos publique su informe sobre desarrollo humano.
- **Somalia:** en el informe nacional sobre desarrollo humano se pone de relieve la difícil situación de las “generaciones perdidas” a causa de la crisis de la gestión de los asuntos públicos.

65. En las demás esferas estratégicas de apoyo relacionadas con el subobjetivo se registraron muy pocas actividades. La única excepción fue la del apoyo del sector privado, sobre el que hubo 29 informes de menos de una cuarta parte de las oficinas en los países de la Dirección Regional de África, aunque se observó que se habían hecho muy pocos progresos. Por ejemplo, se había mejorado la legislación sobre el sector privado en Madagascar, se habían formulado estrategias para la exportación en Armenia y Georgia, se había prestado apoyo a un centro de promoción de las inversiones, también en Georgia, y se había iniciado una reestructuración industrial en Mongolia.

### **Segundo subobjetivo: Fortalecimiento de las principales instituciones de gestión pública**

66. A este subobjetivo correspondió poco menos de la mitad de todas las actividades del PNUD reportadas y abarca tres grupos de resultados:

- Apoyo a los parlamentos, las comisiones electorales nacionales y los sistemas judiciales, con el mayor nivel de informes recibidos dentro del subobjetivo;
- Iniciativas especiales para lograr una mayor cohesión social y una sociedad civil más fuerte;
- Promoción de los derechos humanos.

67. Aunque esos resultados están vinculados a cuestiones delicadas, el progreso medio en relación con los logros previstos es del 74%, destacándose en particular la Dirección Regional de América Latina y el Caribe (DRLAC) con un progreso medio del 95%, le siguen la Dirección Regional de los Estados Árabes, la Dirección Regional de África y la Dirección Regional de Europa y la Comunidad de Estados Independientes, con la Dirección Regional de Asia y el Pacífico en el último lugar con el 63%. El 81% de las intervenciones se orienta al aumento de la capacidad, particularmente al aumento de la capacidad institucional que, por sí sola, representa cerca de la mitad de las intervenciones en esa esfera.

68. Aunque los principales resultados en relación con este subobjetivo se analizan en la sección V.A, cabe destacar que el PNUD se está convirtiendo en un intermediario o facilitador que reúne al gobierno, la sociedad civil y el sector privado en diversos procesos consultivos. Respecto de los derechos humanos, la actividad del PNUD es mayor en América Latina y el Caribe y en Europa y la Comunidad de Estados Independientes, aunque se han dado algunos pasos iniciales en las regiones de los Estados árabes y de Asia y el Pacífico mediante actividades de sensibilización y mejoras legislativas.

### **Tercer subobjetivo: la descentralización en apoyo de la gestión pública local y la habilitación de las comunidades**

69. Pese a la popularidad de este subobjetivo en la región de Asia y el Pacífico, se comunicó un número relativamente reducido de casos y el promedio de progresos fue del 61%. En los resultados se combinan componentes de apoyo a las políticas y aumento de la capacidad para las estructuras gubernamentales y, en menor medida, de la sociedad civil. En la promoción de los marcos participatorios (esfera estratégica de apoyo 1) se registró el mayor número de intervenciones (32) correspondientes al subobjetivo aunque el progreso fue sólo del 59%. Se avanzó en el fomento de la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil para defender

los intereses de sus integrantes y desempeñar una función más dinámica en el proceso de adopción de decisiones. Un segundo grupo de resultados se centró en el papel del Estado en la creación de un entorno más propicio a la participación.

70. La Dirección Regional para Asia y el Pacífico comunicó el mayor número de casos de elaboración de políticas racionales de descentralización (esfera estratégica de apoyo 2). Los resultados varían desde la asistencia en relación con la política y la legislación sobre descentralización en países como Camboya, Samoa y Tailandia, hasta la asistencia para la creación de mecanismos adicionales de financiación a nivel local en Bután, Camboya, Indonesia, Mongolia y Nepal.

71. Los progresos en descentralización se complementaron con el fortalecimiento de la capacidad de las autoridades locales (esfera estratégica de apoyo 3) en Asia y el Pacífico, ya que cerca de la mitad de las oficinas de la región reportaron actividades, así como también en África, donde aproximadamente el 25% de las oficinas comunicó actividades en esa esfera. Los progresos en relación con el objetivo de mejorar las capacidades de planificación y gestión en el plano local se limitaron al 62%, con resultados como el establecimiento de sistemas mejorados de contabilidad y presupuestación en Asia y la prestación de asistencia para el desarrollo conceptual y la aplicación de nuevas estructuras de gobierno local en África.

72. Al analizar la información general recibida se pone de manifiesto que el PNUD está abordando las cuestiones de descentralización no sólo como cuestiones técnicas. Dos aspectos esenciales del apoyo del PNUD en que la neutralidad desempeña un papel importante son el diálogo con las autoridades de nivel central y local para elaborar marcos concretos de política nacional, y la promoción de un enfoque participatorio. Sin embargo, los resultados previstos mediante este enfoque siguen siendo limitados, lo que subraya la necesidad de más intervenciones estratégicas y asociaciones más amplias para reforzar los resultados. Cabe subrayar también que el apoyo del PNUD a la descentralización, como norma, no tiene un vínculo explícito con los objetivos de reducción de la pobreza.

#### **Cuarto subobjetivo: Apoyo a la creación de un sector público eficiente y responsable**

73. La reforma del sector público siguió siendo una esfera fundamental del apoyo del PNUD en 1999. Ocupa el primer lugar en cuanto al nivel de gastos combinados y el segundo en cuanto a casos comunicados, con el 24% de la cartera relativa al objetivo en su totalidad. El progreso medio en relación con los logros previstos es satisfactorio, 71%, destacándose la Dirección Regional de Asia y el Pacífico con el 78%.

74. La mayoría de los casos reportados se refieren al apoyo para lograr la eficiencia del sector público y mejorar la gestión económica (esfera estratégica de apoyo 1), con un progreso medio del 70%. Cabe destacar la Dirección Regional de África ya que 18 oficinas de países trabajan en esta esfera y la tasa de progresos es del 83%. La Dirección Regional de América Latina y el Caribe se centró fundamentalmente en el suministro eficaz y equitativo de los bienes del sector público y nueve oficinas de los países comunicaron actividades en ese sentido. Por otra parte, aproximadamente un tercio de todas las oficinas de la Dirección Regional de Estados Árabes proporcionó datos actualizados en relación tanto con la eficiencia del sector público como con el suministro de bienes públicos.

75. En África, los resultados estaban orientados a la elaboración de planes, leyes, reglamentos y nuevas estructuras organizativas para reforzar la gestión macroeconómica o de finanzas públicas. Las regiones de Asia y el Pacífico y de los Estados árabes centraron la atención en la reforma administrativa y el mejoramiento de los recursos humanos. Los resultados de la Dirección Regional de América Latina y el Caribe se relacionaron particularmente en la tecnología de la información y se logró el fortalecimiento institucional mediante la introducción de sistemas innovadores de información.

76. La promoción de mayores niveles de transparencia y la lucha contra la corrupción, actividades correspondientes a la segunda esfera estratégica de apoyo, recibieron particular atención en las regiones de Asia y el Pacífico y de América Latina y el Caribe. En la primera región un tercio y en la segunda un cuarto de todas las oficinas de países comunicaron actividades en esa esfera y el progreso medio fue del 76%. Se registraron progresos notables en la esfera del desarrollo institucional, particularmente en las regiones de Europa y la Comunidad de Estados Independientes y de América Latina y el Caribe. Los resultados incluyeron el establecimiento de órganos nacionales para combatir la corrupción en Bolivia, Colombia y Georgia. En las direcciones regionales de África y de Asia y el Pacífico, los resultados se centraron en el mejoramiento y la mayor transparencia de los sistemas de gestión en esferas relacionadas con las cuentas nacionales, las auditorías y los ingresos. En la región de los Estados árabes, el PNUD ha contribuido a los progresos alcanzados por Marruecos en la lucha contra la corrupción.

77. Aunque se recibió un número muy limitado de informes sobre la coordinación de la ayuda en relación con este objetivo, es importante analizarla junto con los informes de las oficinas de los países sobre el sexto objetivo, a saber, el apoyo del PNUD a las Naciones Unidas. Se logró un buen nivel de coordinación de la ayuda en relación con ambos objetivos, alcanzando el 70% en el caso del primer objetivo. Los resultados incluyeron iniciativas en la Dirección Regional de África destinadas a mejorar las estructuras y la coordinación, así como el hincapié en la Dirección Regional de Europa y la Comunidad de Estados Independientes en mejorar la disponibilidad de datos mediante el establecimiento de sistemas actualizados de bases de datos. Sin embargo, los progresos con frecuencia incluyeron cuestiones técnicas y las intervenciones del PNUD contribuyeron a las mejoras en ese sentido. Con menor frecuencia estaban orientadas a cuestiones normativas o a la coordinación de posiciones entre los interesados a nivel de los países. Esta conclusión se refuerza por los resultados de una evaluación reciente del PNUD sobre el mecanismo de mesas redondas.

### **Nuevas cuestiones**

78. Las nuevas cuestiones en esta categoría son:

- El análisis del informe anual orientado hacia los resultados, visto junto con las cuestiones planteadas en el Plan de Actividades del Administrador, proporciona al PNUD una oportunidad idónea para evaluar nuevamente y perfeccionar su estrategia de apoyo a la gestión pública. En particular, existe la necesidad urgente de aplicar un enfoque sistemático a las cuestiones del desarrollo humano sostenible que revisten interés mundial, prestando particular atención a la forma en que se elaboran y difunden sus productos intelectuales.

- Los datos del informe anual orientado hacia los resultados indican que el PNUD todavía no está incorporando sistemáticamente sus concepciones sobre la reducción de la pobreza en sus enfoques relativos a la gestión pública. El apoyo del PNUD a una amplia gama de cuestiones relacionadas con la creación de un entorno propicio, que van desde la descentralización hasta la reforma del sector público o el apoyo del sistema judicial, debe vincularse más directamente con las necesidades de los pobres. En la sección VI.A se analiza la cuestión más pormenorizadamente.
- El análisis del informe anual orientado hacia los resultados sugiere que es necesario incorporar las lecciones derivadas de la reciente evaluación conjunta del Gobierno de Alemania y el PNUD sobre la descentralización y la gestión pública local, así como de otros estudios de casos y síntesis sobre mejores prácticas. Aunque se han logrado algunos resultados positivos, todo parece indicar que solamente la dirección regional del Asia y el Pacífico ha considerado prioritaria la descentralización, posiblemente porque hay dudas acerca de sus vínculos con el alivio de la pobreza. Además, ese subobjetivo tiene actualmente el índice más bajo de resultados alcanzado.
- El informe anual orientado hacia los resultados destaca la importancia de los informes nacionales sobre el desarrollo humano como instrumentos valiosos para promover el debate en torno al desarrollo, particularmente en los países en que no hay una sólida sociedad civil y los datos fiables son escasos. Partiendo de esa base, es necesario emprender ahora un esfuerzo integrado y decidido para que todas las oficinas de los países produzcan informes nacionales sobre el desarrollo humano a fin de poder aprovechar las posibilidades que encierra como vehículo decisivo para promover el interés en las cuestiones fundamentales del desarrollo en los planos nacional y regional.
- Los datos del informe anual orientado hacia los resultados también sugiere la necesidad de revisar los vínculos entre la programación mundial, regional y nacional. Los informes anuales orientados hacia los resultados de las oficinas de los países a menudo omiten progresos realizados en el marco de iniciativas globales o regionales, lo que sugiere que tal vez se requiera una mayor integración de la programación mundial, regional y nacional para mejorar los resultados.

## **B. Erradicación de la pobreza y medios de vida sostenibles**

79. Más de 195 millones de dólares de los gastos estimados del PNUD con cargo a los recursos básicos se invirtieron en la erradicación de la pobreza y el apoyo a los medios de vida sostenibles. Ello representa el 40% de los recursos básicos del PNUD, o el 31,6% si se toman en cuenta las contribuciones de participación en la financiación de los gastos, ya que sólo el 29% de los recursos no básicos están destinados a la pobreza.

80. Todas las oficinas de los países de la región de América Latina y el Caribe comunicaron actividades de erradicación de la pobreza, y el nivel de comunicaciones recibidas de otras regiones también fue muy elevado, gráfico 4 a). La región de Asia y el Pacífico registró la mayor tasa de progreso respecto de los logros previstos, con el 74%, seguida de cerca por la región de Europa y la Comunidad de Estados Independientes, pero las regiones del África al sur del Sáhara

(64%) y América Latina y el Caribe (58%) registraron niveles inferiores (véase el gráfico 4 b)).

Gráfico 4 a)

**Segundo objetivo**

**Total de oficinas de países y de oficinas que presentaron informes (por región)**

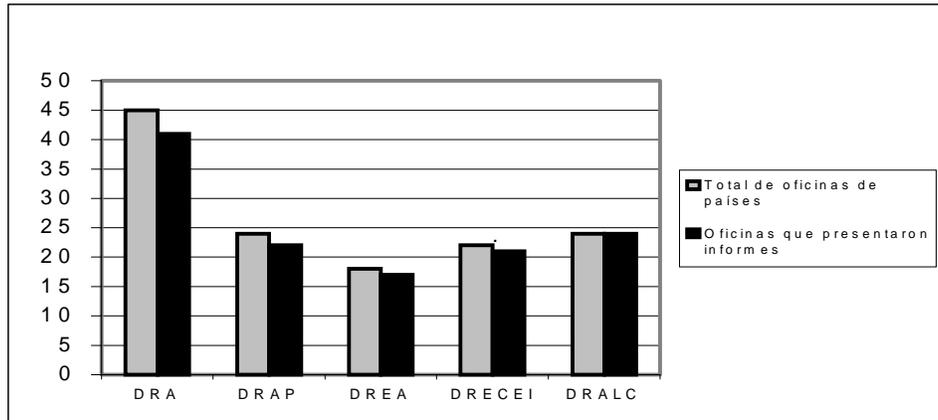
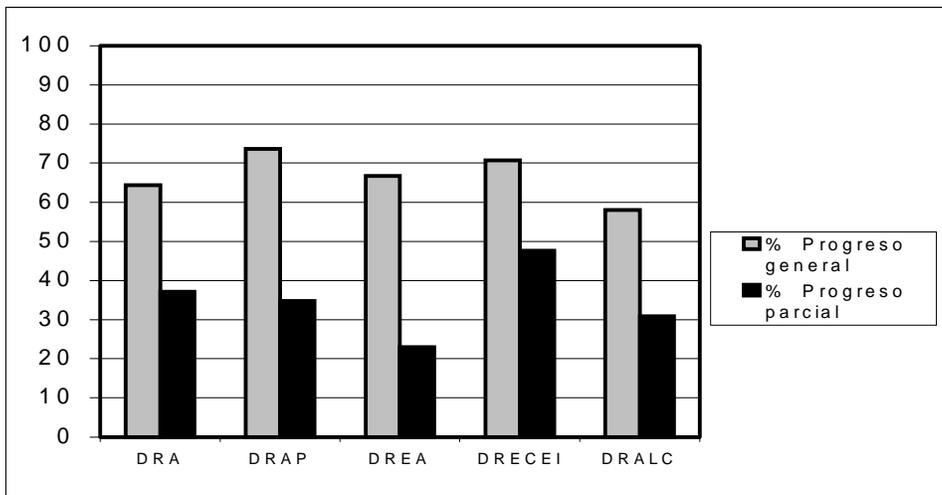


Gráfico 4 b)

**Segundo objetivo**

**Resultados alcanzados en relación con los logros previstos comunicados por las oficinas de los países (general y parcial, en porcentaje)**



81. El gráfico 4 b) representa un intento de diferenciar entre progresos generales y progresos parciales. El gráfico pone de manifiesto que las direcciones regionales que comunicaron niveles superiores de progresos generales difieren de las que comunicaron niveles superiores de progresos parciales. En los futuros informes anuales orientados hacia los resultados se podría considerar la extensión de esta presentación gráfica de los logros en dos niveles a lo largo de todo el informe.

82. Los resultados fundamentales del análisis del informe anual son los siguientes:

- Los datos del informe anual revelan progresos parciales en materia de aumento de la capacidad. El PNUD está avanzando considerablemente en las cinco regiones en lo tocante a promoción y sensibilización. Hay evidencia de la correlación entre los logros del PNUD en materia de promoción y la elaboración de políticas y marcos jurídicos. Aunque se comunicaron algunos avances muy importantes, no se ha comunicado esa correlación de manera sistemática;
- El PNUD está contribuyendo activamente a revisar la legislación existente y preparar recomendaciones de cambios. Cabe subrayar la participación de la sociedad civil y la promoción de un amplio diálogo nacional como dimensiones fundamentales de la labor del PNUD que está produciendo resultados positivos;
- Los gastos en la ejecución de proyectos fueron aproximadamente el doble de los gastos en política general. Esto se confirmó en los datos del informe anual, particularmente en África. Las esferas estratégicas de apoyo relacionadas con las epidemias, los servicios sociales, el empleo, la microfinanciación y la organización por cuenta propia de los pobres abarcan los resultados del PNUD en materia de habilitación, criterios participatorios e intervenciones experimentales orientadas hacia objetivos específicos. Esas esferas estratégicas de apoyo están destinadas a la comunidad local y la contribución del PNUD se hace en forma de proyectos de cooperación técnica;
- Las intervenciones del PNUD a nivel de ejecución de proyectos en general arrojaron resultados positivos que quedaron firmemente documentados en función de los cambios reales ocurridos y el número efectivo de beneficiarios. Esos resultados no suelen combinarse con la participación del PNUD a nivel general de la formulación de políticas y marcos jurídicos/reguladores. El análisis de la promoción del empleo y la microfinanciación proporciona un buen ejemplo en ese sentido;
- La difusión de los conocimientos y el establecimiento de redes, mediante la tecnología de la información, es una nueva esfera para el PNUD. Se obtuvieron algunos resultados limitados, sobre todo en el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil centradas en la pobreza. Los programas mundiales y regionales contribuyeron al establecimiento de redes así como al intercambio regional e interregional de experiencias y comunicaron los progresos en ese sentido;
- Un número limitado de resultados del PNUD incluía un componente concreto sobre género. Los progresos comunicados que beneficiaban a las mujeres se referían fundamentalmente a la promoción del empleo y al acceso a los servicios de microfinanciación (véase *infra* y en el análisis de la categoría de género).

#### **Análisis por subobjetivo y esfera estratégica de apoyo**

83. Los informes anuales orientados hacia los resultados confirman las tendencias destacadas en el documento sobre marcos de financiación multianual. En cuanto a frecuencia de intervenciones del PNUD de lucha contra la pobreza, en relación con

el número de oficinas de países que comunicaron esas actividades, los resultados previstos del PNUD se centraron en:

- Política en favor de los pobres y planes contra la pobreza en el plano nacional (84)
- Producción de la capacidad empresarial y acceso de los pobres a los servicios de microfinanciación (74)
- Promoción del empleo entre los pobres (67)
- Organización de la sociedad civil y de los pobres por cuenta propia (59)

**Primer subobjetivo: Fomentar un desarrollo orientado a combatir la pobreza y reducir la vulnerabilidad**

84. La principal esfera de apoyo del PNUD se relaciona con la elaboración de políticas favorables a los pobres y planes de lucha contra la pobreza. Cabe destacar la contribución de los informes nacionales sobre el desarrollo humano que destacan las cuestiones relativas a la pobreza y presentan opciones de política. En un gran número de países la pobreza fue el centro de atención de los informes nacionales sobre el desarrollo humano en determinados años. Dichos informes presentan datos desagregados por género y región que constituyen aportaciones al diálogo nacional y a la decisión de políticas en el futuro. El gran público a que llegan los informes nacionales sobre el desarrollo humano y el alto nivel de los funcionarios que participan en su elaboración hacen que estos informes sean un instrumento poderoso del PNUD para promover las políticas en favor de los pobres. Los informes anuales orientados hacia los resultados provenientes de las oficinas en los países proporcionan ejemplos de las recomendaciones de los informes nacionales de desarrollo humano que se expresan en cambios efectivos de política (véase un análisis pormenorizado en la sección VI.B).

85. Los esfuerzos desplegados por el PNUD para incrementar la comprensión y el reconocimiento de las cuestiones relativas a la equidad y la pobreza en el plano nacional se reflejan mejor en un resultado independiente que muestra que el PNUD está realizando importantes iniciativas de promoción en países en transición (Europa y la Comunidad de Estados Independientes y Mongolia) y países que están saliendo de una crisis financiera (Indonesia y Tailandia). De los 13 países en que el PNUD realiza actividades, el 85% de las oficinas informaron progresos en relación con los logros previstos, mediante intervenciones destinadas tanto a la población como a los funcionarios encargados de elaborar las políticas. En el primer caso, el PNUD utilizó los medios de difusión para divulgar información sobre nuevas cuestiones relacionadas con la pobreza y promover el debate nacional. En el segundo caso, los resultados se lograron fundamentalmente mediante la presentación de documentos analíticos y conferencias nacionales en que participaron funcionarios gubernamentales, miembros del Parlamento y representantes de organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil. Los indicadores demostraron que había aumentado notablemente la difusión de las cuestiones de la pobreza por los medios de información y que había aumentado la frecuencia con que los altos funcionarios del Gobierno hacían referencia a esas cuestiones. La promoción y aplicación de las políticas en favor de los pobres (objetivo genérico B) también produjo resultados

positivos ya que 62 de las 81 oficinas que presentaron informes habían registrado progresos (véase también el análisis pormenorizado).

86. Cerca de las dos terceras partes de las 36 oficinas de los países que enviaron informes sobre la protección social indicaron progresos. La protección social no es una esfera de gran concentración para el PNUD, salvo en el caso de los países en transición de Europa y la Comunidad de Estados Independientes en que 13 oficinas presentaron informes y seis de ellas habían registrado progresos. Las intervenciones del PNUD consistieron en recomendaciones generales, incluido un libro blanco sobre reforma de la seguridad social en Bulgaria y la asistencia destinada a preparar un proyecto de ley sobre cuestiones concretas como la reforma del sistema de pensiones en Belarús.

87. La prevención y reducción de las epidemias casi exclusivamente el VIH/SIDA, es comparativamente más importante. El PNUD participa en la sensibilización mediante el apoyo a los programas nacionales y las intervenciones a nivel comunitario. Sin embargo, un examen de las distintas regiones revela discrepancias notables en cuanto a la frecuencia general de las intervenciones y el tipo de resultados alcanzado, como se muestra en el cuadro 5.

Cuadro 5

**Informe anual sobre los resultados en la prevención y reducción de la epidemia del VIH/SIDA**

Regiones	Sensibilización		Programas nacionales		Intervenciones a nivel comunitario	
	Países	Progresos	Países	Progresos	Países	Progresos
África	5	3	10	6	3	1
Estados árabes	1	1	3	1	0	0
Asia y el Pacífico	6	4	7	5	5	3
Europa y la Comunidad de Estados Independientes	3	3	8	5	4	3
América Latina y el Caribe	1	1	4	1	2	2
<b>Total</b>	<b>16</b>	<b>12</b>	<b>32</b>	<b>18</b>	<b>14</b>	<b>9</b>

88. El fortalecimiento de la capacidad nacional para la reunión y difusión de datos y su empleo en la formulación de políticas son características de la función del PNUD en la creación de instituciones. Todas las regiones comunicaron progresos notables que incluían desde encuestas y evaluaciones de la pobreza, hasta la creación o el fortalecimiento de instituciones gubernamentales encargadas de la vigilancia de la pobreza. En cuanto a la creación de instituciones, la labor del PNUD se caracterizó por la creación de centros para la investigación económica a fin de seguir las tendencias en cuanto al desarrollo humano sostenible en países como Burkina Faso, Colombia, el Níger, la República de Moldova y Uzbekistán.

**Segundo subobjetivo: Promoción de 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**

89. En este subobjetivo, dos de las seis esferas estratégicas de apoyo se destacan con carácter prioritario en el informe anual, a saber, el fomento del empleo y el fomento de la actividad empresarial y el acceso a la microfinanciación. En relación

con esas dos esferas estratégicas de apoyo se recibieron informes de 67 y 74 oficinas, respectivamente, que las convirtieron en las esferas de mayor concentración de informes de todo el subobjetivo. El PNUD se está desempeñando particularmente bien en su trabajo con las autoridades locales y las comunidades municipales en la región de América Latina y el Caribe.

90. En cuanto a la esfera estratégica de apoyo de fomento del empleo, el principal resultado ha sido el aumento en el empleo y en el empleo por cuenta propia de los pobres, ya que se recibieron informes de 53 oficinas de países y el índice de progreso en relación con los logros previstos fue del 62%. El PNUD presta apoyo mediante la capacitación directa o mediante centros de asesoramiento que apoyan a los pobres. Se logró un avance notable en los Estados árabes ya que nueve oficinas de los países enviaron informes y siete comunicaron progresos parciales. Las regiones de Asia y el Pacífico y de Europa y la Comunidad de Estados Independientes tuvieron un buen desempeño, 16 oficinas de la primera región y seis de la segunda enviaron informes comunicando progresos en 11 de las primeras y cinco de las segundas. Pese a la activa participación del PNUD en las regiones de África y de América Latina y el Caribe (11 oficinas en cada región), las intervenciones parecen haber estado más dispersas y los resultados resultaron menos impresionantes; sólo la mitad de las oficinas de la primera región y la tercer parte de las oficinas de la segunda región comunicaron progresos.

91. Al PNUD le preocupa que en esta importante esfera se encuentren pocas pruebas de resultados positivos en cuanto a intervenciones directas que se expresen en cambios a nivel de la formulación de políticas (véase el cuadro 6). Sólo 15 oficinas de los países, la mayoría de ellas de Asia, trabajan activamente en el fortalecimiento de la capacidad nacional para vigilar el mercado laboral y la elaboración de políticas que favorezcan el empleo de los pobres (resultado genérico B) y nueve de ellas comunicaron progresos, incluidas las oficinas de Bhután y Sri Lanka, con el establecimiento de asociaciones en ese último país, como el fondo para el desarrollo de capacidades establecido con carácter de condominio por el Gobierno y el sector privado.

Cuadro 6

**Comparación entre intervenciones directas e intervenciones a nivel normativo**

	<i>Número de oficinas que presentaron informes</i>	
	<i>Empleo</i>	<i>Microfinanciación</i>
Intervenciones directas	53	50
Intervenciones a nivel normativo	15	17

92. El acceso a la microfinanciación y la promoción de las actividades empresariales, aunque son esferas relativamente nuevas para el PNUD, arrojaron resultados positivos en relación con los tres logros previstos (véase también el recuadro 4). Se registró un alto índice de éxitos en la puesta en marcha y expansión de microempresas; de los 23 países que presentaron informes el 82% comunicó progresos. De momento, los cambios parecen relativamente más limitados en cuanto al fortalecimiento de las instituciones de microfinanciación. El PNUD está tratando actualmente de alcanzar ese objetivo en 50 países y ha logrado progresos tangibles en 32. Esta es una actividad en gran escala en las regiones de África, Asia y el Pacífico y los Estados árabes que ha contado con un nivel de participación excepcionalmente elevado ya que 13 oficinas de los países han presentado informes. Sin embargo, los resultados han sido limitados, pues la mitad de las oficinas han comunicado que aún no han alcanzado progresos.

#### Recuadro 4

##### **Microfinanciación: de la ejecución de proyecto al apoyo a las políticas generales**

En Argentina, el PNUD está formulando propuestas de políticas en apoyo de las microempresas sobre la base de las mejores prácticas y las experiencias internacionales.

En Camboya, el apoyo del PNUD dio por resultado que a una organización no gubernamental se le concedió licencia para operar como empresa privada de microfinanciación.

En Ghana, el PNUD ha contribuido a la habilitación de las comunidades pobres mediante la formulación de un marco nacional de políticas de microfinanciación.

En Kazajstán, se perfeccionaron reglamentos relativos a las instituciones financieras no bancarias sobre la base de las recomendaciones de una reunión de mesa redonda sobre microprestamos, propiciada por el PNUD con la participación del Gobierno, donantes y organizaciones no gubernamentales.

En Madagascar está mejorando el acceso de los pobres a la microfinanciación mediante la asociación entre el Banco Mundial, el PNUD y el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización (FNUDC). Como resultado de las intervenciones se está elaborando una política nacional.

MicroStart, en asociación con el FNUDC, ha propiciado la creación de la primera empresa financiera en Mongolia y primera institución de microfinanciación registrada oficialmente en el país. Asimismo ha contribuido a la elaboración del Reglamento del Banco Central sobre las instituciones financieras no bancarias, las enmiendas de las leyes sobre la banca, el código civil y el derecho de asociaciones. El Banco Central ha adoptado el plan contable estándar y el manual de contabilidad para las instituciones financieras no bancarias elaborado por MicroStart.

93. En cuanto al empleo, las intervenciones directas no conducen necesariamente a que el PNUD participe en las actividades de política general. Sólo 17 oficinas de los países, fundamentalmente de las regiones de Asia y el Pacífico y de Europa y la Comunidad de Estados Independientes, comunicaron trabajos a nivel de políticas para la microfinanciación. No obstante, cuando el PNUD participa, desempeña un

papel fundamental y se logran resultados tangibles de importancia. El 76% de las oficinas que trabajan en esa esfera registraron mejoras en las políticas para el desarrollo de la microfinanciación. Cabe mencionar enmiendas de reglamentos, incluidos reglamentos bancarios, que contaron con el apoyo del PNUD en Camboya, Kazajstán, Mongolia y Filipinas, entre otros países.

94. Los 49 informes recibidos ponen de manifiesto la importancia de la esfera estratégica de apoyo relativa al acceso de los pobres a los servicios básicos, particularmente la salud y la educación, para todas las regiones salvo los Estados árabes (sólo tres oficinas enviaron informe). Las dos terceras partes de los informes indican que se han logrado resultados positivos mediante el fomento de la participación y el establecimiento de asociaciones en el plano local.

95. Resultan sorprendentemente escasos los informes y resultados relativos al apoyo y a las reformas estructurales en relación con los derechos de los pobres al acceso a la tierra y los recursos naturales. Sólo 13 oficinas de países presentaron informes y sólo la tercera parte comunicó cambios positivos en esta esfera.

96. Las intervenciones en materia de seguridad alimentaria se centraron en África y Asia, 13 países de cada una de esas regiones presentó informe y casi todos comunicaron progresos, con especial hincapié en las zonas rurales y en la capacitación de los agricultores.

97. Las cinco regiones informaron acerca de las iniciativas para promover la organización de los pobres por el esfuerzo propio que arrojaron resultados positivos con un progreso medio del 66% en relación con los logros previstos. Los informes complementan la información sobre la labor del PNUD con la sociedad civil en los marcos de recursos estratégicos sobre entornos propicios para el desarrollo humano sostenible y la igualdad de género. El PNUD hace hincapié en la movilización de las comunidades pobres (objetivo genérico A), 39 países presentaron informes en ese sentido. El progreso fue notablemente superior en la región de Asia y el Pacífico donde 10 de las 13 oficinas comunicaron progresos generales. El PNUD normalmente fomenta la creación de asociaciones, de los pobres y para los pobres, en las zonas rurales, y obtiene resultados particularmente buenos facilitando el establecimiento de redes nacionales e internacionales de esas asociaciones. Aplicando el mismo criterio, el PNUD está avanzando en el fomento de la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil para el análisis de políticas y la promoción (objetivo genérico B). Un total de 19 oficinas de países presentaron informes sobre sus resultados con progresos particularmente notables en la región de Asia y el Pacífico y en la Comunidad de Estados Independientes.

### **Nuevas cuestiones**

98. Las nuevas cuestiones en esta categoría son:

- El análisis de los primeros informes anuales sobre resultados relativos a la pobreza indica claramente que, si bien el PNUD es con frecuencia un agente fundamental en la elaboración de políticas nacionales macroeconómicas en favor de los pobres y de estrategias de lucha contra la pobreza, la labor de base comunitaria sigue representando una parte notable del trabajo del PNUD para aliviar la pobreza. Aunque esas intervenciones con frecuencia arrojan progresos tangibles, generalmente llegan a un número limitado de comunidades pobres y grupos vulnerables y no contribuyen sistemáticamente a

las actividades de apoyo del PNUD para la elaboración de políticas. Es preciso continuar desarrollando el vínculo entre ambos niveles de intervención e incrementar la repercusión de los resultados del trabajo de la organización.

- Pese a su importancia, las redes de conocimiento no se destacan en el análisis. Tal vez se requiera que el PNUD defina una estrategia coherente para el establecimiento de redes y el intercambio de conocimiento en la esfera de la erradicación de la pobreza tanto al nivel de los países como el de la sede.
- El marco de recursos estratégicos para la pobreza puede reforzarse sustancialmente mediante la consolidación de las esferas estratégicas de apoyo que reciben pocas solicitudes de los países en que ejecutan programas y con una declaración más precisa de que las intervenciones microeconómicas se apoyarán sólo con fines de demostración si el objetivo es aplicarlas posteriormente en gran escala y vinculadas a los marcos normativos.

### C. Medio ambiente y recursos naturales

99. La esfera del medio ambiente en 1999 fue el tercer beneficiario en importancia de los fondos que se calcula que gastó el PNUD. La categoría absorbió el 14% de los gastos totales (240 millones de dólares) y, de esa suma, 170 millones de dólares correspondieron a los recursos complementarios, y de éstos un tercio provino del PNUD/Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM). Del análisis por tipo de actividad se desprende que la ejecución absorbió un tercio de los gastos totales.

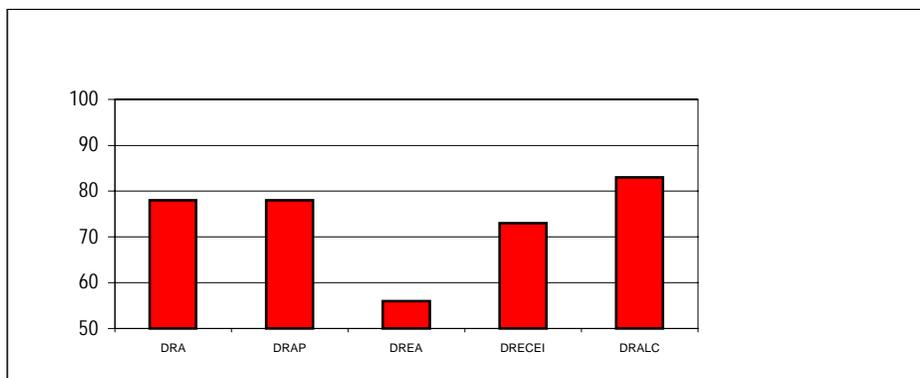
100. En los gráficos que aparecen a continuación se indica el rendimiento general por región. Si se tienen en cuenta los países por categorías de ingresos, las oficinas del PNUD en el grupo, aunque no muy grande, de países contribuyentes netos registran los mayores progresos, seguidas de las oficinas en los países de bajos ingresos, los países de ingresos medianos y los países menos adelantados, cuyo nivel de progreso ha sido aproximadamente similar.

Gráfico 5 a)

#### **Tercer objetivo**

**Número de oficinas del PNUD en los países y oficinas que presentaron informes (por región)**

Gráfico 5 b)  
**Tercer objetivo**  
**Logros previstos alcanzados por oficinas en los países (porcentaje)**



101. A partir del análisis del informe anual orientado hacia los resultados pueden determinarse los siguientes puntos fundamentales:

- Los informes presentados por las oficinas en los países generalmente se centran en las esferas prioritarias establecidas en el marco de financiación multianual. En promedio, los logros previstos alcanzados ascienden al 67%.
- La medida en que se materializaron los objetivos genéricos en el ámbito de la ejecución, que comprende miniprogramas o programas dirigidos a grupos determinados, actividades de sensibilización y el desarrollo tecnológico, fue considerablemente inferior al índice medio de progreso registrado en esta categoría. Casualmente se trata también de las esferas en que la cooperación del PNUD está desligada en su mayor parte de la transformación institucional y la formulación de políticas.
- Las actividades de índole conceptual encaminadas a formular políticas y marcos reglamentarios, incluidos el seguimiento de la ratificación y del cumplimiento de los instrumentos convenidos en las conferencias mundiales, la reunión y el análisis de datos y la creación de capacidad, dieron resultados más palpables.
- El eje de la acción parece comprender el cambio climático, la diversidad biológica y, en menor medida, la desertificación, aunque aún hay indicios de que se dispersan muchos esfuerzos.
- La financiación que provee el FMAM parece determinar de forma decisiva la orientación general de las actividades del PNUD en esta categoría. La influencia del Fondo se extiende a los tipos de actividad que se realizan, ya sean la formulación de políticas, leyes y reglamentos, la creación de capacidad, la reunión y el análisis de datos o las microintervenciones.
- Si se tiene en cuenta la diversidad de resultados, desde los referidos a las actividades de promoción hasta los relativos a la modificación real de las condiciones de desarrollo, el PNUD permanece aún en gran medida en una etapa inicial —o sea, está ayudando a colocar los cimientos que posibilitarán la

acción de los colaboradores nacionales. Ello implica que los dos a tres años próximos serán decisivos para determinar si el PNUD es capaz de trascender esa etapa y contribuir a generar resultados palpables en la esfera del desarrollo.

- Por último, las oficinas en los países informan acerca de varias actividades con gran potencial innovador en cuanto a movilización de recursos, colaboraciones entre los sectores privado y público y actividades regionales (véase el recuadro 5).

#### Recuadro 5

##### **Innovaciones en pro del desarrollo sostenible**

Del informe anual orientado hacia los resultados se desprenden indicios claros de que las oficinas del PNUD en los países han encontrado formas innovadoras de fomentar el desarrollo sostenible. En materia de movilización de recursos, por ejemplo, además de las conversiones de la deuda del tipo de las iniciadas en Jordania, varias oficinas están contribuyendo a crear mecanismos de financiación de programas ambientales consistentes en fondos fiduciarios, que generalmente son de dos tipos: los destinados al sector en su conjunto, como en la ex República Yugoslava de Macedonia, Mongolia, el Senegal y Ucrania, y los asignados para abordar determinados fenómenos como la desertificación, por ejemplo, en Etiopía, el Líbano y el Sudán.

La colaboración con el sector privado también ha adquirido mayor importancia. Cabe citar varios ejemplos que vienen al caso: en Sri Lanka se combinaron actividades de sensibilización de la población y de capacitación y se prestó apoyo para crear centros de recuperación y reciclado de clorofluorocarburos; en China se prestó apoyo a la formación de la Asociación de Industrias de Energía Renovable; en Colombia se está estimulando a ambos sectores para que cooperen respecto del mecanismo de desarrollo no contaminante; y en Filipinas se asesoró en la elaboración de un plan de trabajo para la aplicación del Programa 21.

Allende las fronteras nacionales, las iniciativas multinacionales, subregionales o regionales constituyen un elemento fundamental de las actividades del PNUD, entre ellas, por ejemplo, los programas binacionales como el del lago Titicaca entre el Perú y Bolivia y el de descontaminación de bahías entre Cuba y Jamaica; la iniciativa conjunta del Banco Mundial y el PNUD para el aprovechamiento transfronterizo de cuencas fluviales, centrado en la utilización compartida de los recursos hídricos, inicialmente en el Nilo y el África meridional; y el apoyo prestado en relación con la aplicación del programa de acción estratégico para el Mar Rojo.

#### **Análisis por subobjetivos y esferas estratégicas de apoyo**

102. En el informe anual orientado hacia los resultados se trata en mayor medida que en el marco de financiación multianual el primer subobjetivo, relativo a la integración de la ordenación del medio ambiente en las políticas y los programas de desarrollo. No obstante, la importancia relativa de cada esfera estratégica de apoyo concuerda generalmente con el marco de financiación multianual y se clasifica de la forma siguiente:

- Ratificación y aplicación nacional de instrumentos internacionales (67 países);
- Marcos jurídicos y reglamentarios y aplicación de políticas (52 países);
- Capacidad de gestión de las entidades nacionales encargadas del medioambiente (49 países);
- Capacidad de participación local en la elaboración y ejecución de programas (45 países);
- Programas nacionales y locales para la ordenación sostenible del medio ambiente (43 países); y
- Capacidad de reunión, análisis y difusión de datos (42 países).

103. Los datos del cuadro 7 —que corresponden a la tipología de objetivos genéricos descritos en el marco de financiación multianual (véase el gráfico 1)—muestran que las oficinas en los países han alcanzado en mayor grado los objetivos relacionados con la formulación de marcos normativos, jurídicos y reglamentarios, a los que siguen los encaminados a crear capacidad para reunir y analizar datos, así como, en sentido más general, los que se refieren a la planificación y ordenación del medio ambiente. El índice de rendimiento más bajo se registra en las esferas de apoyo directo —que engloban tanto la promoción de la habilitación como las intervenciones dirigidas y experimentales que figuran en el cuadro 7—, en las que las oficinas en los países comunican un índice de progreso del 50% en relación con los logros previstos.

104. Como confirmación de los resultados señalados en el párrafo anterior, el análisis por subobjetivos permite establecer que los subobjetivos primero y tercero, que se centran principalmente en cuestiones normativas, legislativas y reglamentarias y en la creación de capacidad, son los que se han alcanzado en mayor grado (alrededor del 70%), mientras que los progresos en relación con el segundo subobjetivo, vinculado ante todo a la prestación de asistencia directa a determinadas zonas y sectores de población, han sido bastante menores (alrededor del 60%) que los previstos.

#### Cuadro 7

#### Medida en que se han alcanzado los objetivos genéricos

<i>Tipología de objetivos genéricos<sup>a</sup></i>	<i>Estimación de la medida en que se alcanzaron (%)</i>
A. Creación de capacidad	
A.1 Marcos normativos, jurídicos y reglamentarios	77
A.2 Aumento de la cohesión social	56
A.3 Capacidad institucional	63
A.4 Reunión y examen de datos	67
B. Establecimiento de redes de conocimiento	61
C. Promoción de la habilitación	66
D. Intervenciones experimentales y dirigidas	73 <sup>b</sup>

<sup>a</sup> La tipología se basa en la descripción que figura en el documento sobre el marco de financiación multianual (DP/1999/30); véase también el gráfico 1, pág. 6.

<sup>b</sup> Las cifras no son lo suficientemente importantes como para permitir sacar una conclusión contundente. No obstante, algunos componentes de la promoción de la habilitación son muy

similares y, si se los incluye en los cálculos, la cifra disminuye considerablemente, a alrededor del 50%.

### **Marcos normativos y seguimiento de la ratificación y el cumplimiento de los instrumentos internacionales sobre medio ambiente**

105. Dos esferas estratégicas de apoyo resultan pertinentes para analizar el rendimiento general (de hecho, los informes se superponen en algunos puntos): en primer término, la formulación de leyes y reglamentos incluida en el primer subobjetivo (primera esfera estratégica de apoyo), y, en segundo término, el seguimiento de la ratificación y el cumplimiento de los instrumentos internacionales sobre medio ambiente incluido en el tercer subobjetivo (primera esfera estratégica de apoyo). En ambos casos los resultados parecen ser particularmente alentadores, ya que alrededor de un tercio de las oficinas en los países han realizado progresos (véase el cuadro 8). En las dos esferas los logros más importantes se alcanzaron en África, seguida de Asia y el Pacífico y, con niveles similares, en los Estados árabes y en América Latina y el Caribe. En comparación con las otras regiones, el rendimiento en Europa y la Comunidad de Estados Independientes fue inferior, aunque un 60% de las oficinas han hecho progresos.

Cuadro 8

#### **Marcos normativos, jurídicos y reglamentarios ( O3/SO1/EEA1 a)**

<i>Regiones</i>	<i>Países que presentaron informes</i>	<i>Progresos importantes</i>	<i>Progresos parciales</i>	<i>Ninguna variación</i>	<i>No se actualiza la información</i>
África	8	6	2	–	
Asia	16	7	6	2	1
Europa y la Comunidad de Estados Independientes	9	5	–	–	4
Estados árabes	10	5	2	–	3
América Latina y el Caribe	9	6	1	–	2
<b>Total</b>	<b>52</b>	<b>29 (56%)</b>	<b>11 (21%)</b>	<b>2 (4%)</b>	<b>10 (19%)</b>

106. Según los informes, todas las regiones han avanzado respecto de la formulación, el examen y la aprobación oficial de las estrategias o planes de acción referidos al sector del medio ambiente en general y respecto de los objetivos fijados en las esferas de la diversidad biológica y la desertificación, en particular. Por ejemplo, en unos 25 países se han terminado de formular las estrategias nacionales previstas en el Programa 21 y en 50 países se han puesto en marcha programas nacionales de acción contra la desertificación y la sequía, planes que ya se han comenzado a aplicar en 30 de ellos.

107. Todas las regiones (aunque en menor medida la de los Estados árabes) han avanzado en la redacción o aprobación de políticas, leyes o reglamentos referidos a un amplio conjunto de cuestiones ambientales, como la asignación de atribuciones y responsabilidades en materia de ordenación del medio ambiente, aprovechamiento de la tierra y los recursos hídricos, conservación del medio ambiente o de la energía, silvicultura comunitaria y ordenación de desechos. Los resultados que se procuran obtener abarcan desde la elaboración de políticas sobre cuestiones jurídicas,

reglamentarias e institucionales en Malasia y Samoa hasta estudios sobre marcos jurídicos y reglamentarios, entre ellos opciones y marcos hipotéticos alternativos para 12 estados brasileños; y, desde la elaboración de documentos legislativos en Ucrania sobre el traspaso de atribuciones de organismos centrales a organismos locales para reglamentar el aprovechamiento de los recursos naturales y la ordenación del medio ambiente hasta actividades de promoción en Nigeria, que culminaron en la creación del Ministerio de Asuntos Ambientales.

108. Todas las regiones (aunque en menor medida la de África) dan cuenta de progresos en cuanto a realizar inventarios nacionales de gases termoactivos, formular planes de acción y legislación sobre el cambio climático y elaborar los informes nacionales previstos en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Por ejemplo, en un grupo variado de países, entre los que figuran Albania, la Argentina, la ex República Yugoslava de Macedonia, la República Islámica del Irán, Kazajstán, Sri Lanka y Venezuela, se están trazando o ha concluido el trazado de planes nacionales de acción sobre el cambio climático y se ha prestado apoyo a Bangladesh, China y Egipto para que preparen planes de eliminación gradual de la producción de clorofluorocarburos o de marcos jurídicos en la materia.

#### **Creación de capacidad para mejorar la ordenación del medio ambiente**

109. La creación de capacidad se encamina a mejorar las aptitudes para la ordenación del medio ambiente y, en particular, la reunión y el análisis de datos. Esta tarea exige que se examine la posibilidad de emprender acciones en dos instancias: los órganos nacionales y entidades encargadas de cuestiones ambientales (primer subobjetivo, segunda esfera estratégica de apoyo) y las autoridades locales y otras partes interesadas (segundo subobjetivo, segunda esfera estratégica de apoyo).

110. Si bien se dan variaciones considerables en los planos nacional o local, aún es posible comparar la labor realizada: a) la región de Europa y la CEI y la de Asia y el Pacífico se han mostrado eficaces en la creación de capacidad en esos dos ámbitos, en los que más de tres cuartas partes de las oficinas informan de que han hecho progresos; b) en las regiones de África y de América Latina y el Caribe la creación de capacidad es dos veces superior en el plano local que en el plano nacional; y c) lo contrario ocurre en la región de los Estados árabes, aunque este resultado debe analizarse con prudencia, por los escasos informes presentados.

111. Los tipos de resultados sobre los que informan las oficinas en los países difieren según se refieran a los ámbitos nacional o local. En el ámbito nacional, los resultados pueden agruparse en dos esferas principales.

112. En primer lugar, la mayor parte de las regiones (aunque la de América Latina y el Caribe en un grado considerablemente menor) informan de logros alcanzados principalmente en materia de establecimiento o reorganización de órganos o sistemas que se ocupan de la planificación, la ordenación o la coordinación de cuestiones ambientales. Los resultados que se han obtenido comprenden, por ejemplo, la elaboración de un plan para implantar un sistema de registro de auditorías ambientales en Filipinas; la prestación de apoyo para crear estaciones de observación del ozono en Malasia y Nepal (entre 22 órganos del mismo tipo establecidos en el mundo entero); la preparación de propuestas de reestructuración de ministerios de asuntos ambientales en Armenia y Georgia; y la prestación de

apoyo para crear centros de capacitación o de estudios en cuestiones del medio ambiente en los Emiratos Árabes Unidos y en Kuwait.

113. En segundo lugar, todas las regiones han informado de los avances logrados en cuanto a la sensibilización y capacitación profesional del personal gubernamental y de organizaciones no gubernamentales, así como en lo que se refiere a la prestación de apoyo para establecer o reorganizar órganos encargados de cuestiones ambientales. Se procura hacer cobrar conciencia de las obligaciones que imponen a los países los instrumentos internacionales y desarrollar aptitudes para la ordenación del medio ambiente y de los recursos naturales, la contabilidad de los recursos naturales y la planificación, la gestión y la evaluación de programas y proyectos.

114. Los progresos más notables registrados en el plano local se refieren a las distintas etapas de preparación de planes de acción sobre el medio ambiente. Entre los ejemplos figuran la puesta en marcha de las iniciativas previstas en el Programa 21 en dos terceras partes de las provincias chinas y la formulación de planes locales de acción en Bhután, la ex República Yugoslava de Macedonia, Kazajstán, la República de Moldova, Turquía y Ucrania.

115. El rendimiento de las oficinas en la otra esfera importante de la creación de capacidad, el mejoramiento de la reunión, el análisis y la difusión de datos (primer subobjetivo/tercera esfera estratégica de apoyo), varía considerablemente según la región: las oficinas en los países de Europa y la CEI y en los Estados árabes se sitúan en un nivel de rendimiento superior y el 80% o más de ellas comunican que han realizado progresos; el nivel de las oficinas en los países de África y de Asia y el Pacífico es intermedio y, según los informes, alrededor de la mitad de ellas han logrado avanzar; y las oficinas en los países de América Latina y el Caribe alcanzan el nivel de rendimiento más bajo y sólo una cuarta parte de ellas comunica que ha hecho progresos. Si se evalúa el rendimiento teniendo en cuenta los países por las categorías de ingresos, se observa que los progresos más importantes corresponden a las oficinas en los países de ingresos medianos y los países contribuyentes netos.

116. Los tipos de resultados que obtienen las oficinas en los países en la esfera estratégica de apoyo al medio ambiente giran en su mayor parte en torno a la creación de sistemas o centros de información sobre el tema, especialmente los que utilizan sistemas de información geográfica (SIG) y que, en algunos casos, conectan a las partes nacionales interesadas. Algunos ejemplos pertinentes comprenden la asistencia proporcionada para establecer un SIG en la Argentina y otro en Bangladesh y el apoyo prestado por el PNUD para crear un centro integrado de información sobre el medio ambiente en Malasia, centros de información sobre el medio ambiente o el cambio climático en Lituania y Armenia, un observatorio del medio ambiente en el Líbano y un centro de información sobre el medio ambiente y la energía en Marruecos. Además, varias oficinas, por ejemplo, las situadas en Maldivas, Mongolia, la República Islámica del Irán y Ucrania, informan de que han elaborado procedimientos y leyes referidos a las evaluaciones de los efectos en el medio ambiente.

### **Intervenciones directas**

117. El análisis de los datos sobre las intervenciones directas indica que: a) estas actividades se desarrollan con mayor frecuencia en Asia y el Pacífico y en América Latina y el Caribe; b) el índice de progreso estimado en relación con los logros previstos es marcadamente inferior (aproximadamente el 56%) a la media que se

registra en esta categoría temática; c) el rendimiento es particularmente deficiente en ciertas esferas, como el desarrollo de tecnología, en que las oficinas en los países de las regiones de Asia y el Pacífico, América Latina y el Caribe y los Estados Árabes han alcanzado progresos que sólo oscilan entre el 40% y el 50%.

118. La esfera estratégica de apoyo más importante en las intervenciones directas se refiere a zonas geográficas y grupos determinados (segundo subobjetivo/primeras esfera estratégica de apoyo). De la misma manera que en las otras grandes categorías de esferas estratégicas de apoyo, el rendimiento en este caso es desigual (véase el cuadro 9): la región de Asia y el Pacífico, en la que el 90% de las oficinas en los países informan de que han hecho progresos, registra el mejor resultado; le siguen África y América Latina y el Caribe, regiones en que alrededor del 60% de las oficinas informan de que han progresado; las regiones de Europa y la CEI y de los Estados árabes, en las que menos de un tercio de las oficinas en los países han logrado avanzar, ocupan el escalón más bajo, aunque conviene analizar prudencia los resultados correspondientes a la región de Europa, habida cuenta de los escasos informes presentados.

Cuadro 9

**Intervenciones respecto de zonas geográficas y grupos determinados (03/S02 /EEA1 a))**

<i>Regiones</i>	<i>Países que presentaron informes</i>	<i>Progresos importantes</i>	<i>Progresos parciales</i>	<i>Ninguna variación</i>	<i>No se actualiza la información</i>
África	10	3	3	–	4
Asia y el Pacífico	14	6	6	1	1
Europa y la Comunidad de Estados Independientes	5	1	–	–	4
Estados árabes	6	–	2	3	1
América Latina y el Caribe	8	5	–	–	3
<b>Total</b>	<b>43</b>	<b>15 (35%)</b>	<b>11 (26%)</b>	<b>4 (9%)</b>	<b>13 (30%)</b>

119. Cabe agrupar los dos tipos de resultados obtenidos por las oficinas en los países en dos ámbitos estrechamente relacionados:

a) Los planes de rehabilitación y conservación basados en la zona, como los que promueven la adopción de prácticas agrícolas sostenibles y la utilización de otras fuentes de energía y la recuperación de tierras degradadas o marginales. Entre otros ejemplos cabe mencionar la ejecución del plan de ordenación de un parque nacional en Camboya, la construcción de una central de tratamiento de aguas residuales en el Pakistán, los proyectos experimentales en Panamá sobre la utilización sostenible de los recursos silvestres y la capacitación de 400 instructores y 12.000 trabajadores agrícolas del Brasil acerca de la prevención de incendios forestales y la lucha contra éstos;

b) Las iniciativas para promover la adopción de modelos sostenibles de ordenación de los recursos naturales y de medios de subsistencia por determinados grupos en el plano comunitario. En Níger, a raíz de una de esas iniciativas se han establecido 130 hornos de leña de propiedad de las comunidades locales, que han

permitido explotar de forma sostenible 400.000 hectáreas de sabana. En 30 aldeas de Bangladesh, han comenzado los preparativos para la adopción de otros medios de subsistencia.

### **Nuevas cuestiones**

120. Las nuevas cuestiones que se plantean en esta categoría son:

- Tal vez convenga reiterar algunas conclusiones amplias: el rendimiento inferior a la media de las actividades relacionadas con la ejecución de los proyectos; el relativo predominio del FMAM en el establecimiento de prioridades para el sector; la debilidad del vínculo entre las microintervenciones y los marcos normativos, y la aparición de algunas tendencias interesantes para el futuro, como la experimentación con las asociaciones entre el sector público y el privado.
- En el análisis se reclama una mejor gestión de la cartera de actividades del PNUD en el ámbito del medio ambiente y los recursos naturales. Con ese fin, parecería indispensable hacer un examen detenido de la cartera para detectar y eliminar o apuntalar actividades de bajo rendimiento para que los esfuerzos futuros puedan centrarse en unos pocos ámbitos de intervención. Para aumentar el rendimiento también es necesario agilizar la evaluación e integración de algunos nuevos productos y servicios, así como mejorar la integración entre el PNUD y el FMAM en la formulación del enfoque y las medidas estratégicas de la organización en el sector.
- Por último, del análisis se desprende la necesidad de remodelar el marco estratégico de resultados para el objetivo 3 a fin de: a) eliminar las redundancias más importantes entre las esferas estratégicas de apoyo y los resultados; b) agrupar las esferas de apoyo en torno a grupos de actividad bien definidos como el ámbito normativo y el de desarrollo de la capacidad y c) orientar con más precisión los subobjetivos poniendo de relieve los dos niveles de acción principales: el nacional y el regional/mundial.

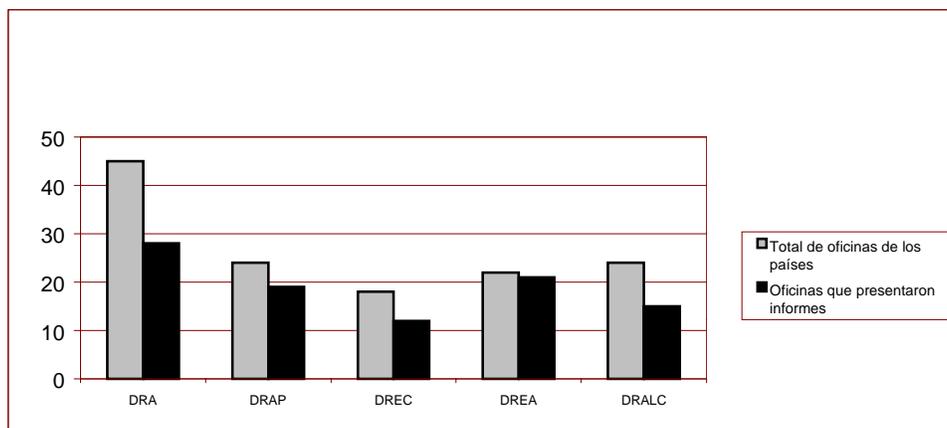
## **D. Igualdad y adelanto de la mujer**

121. Por la suma de 30 millones de dólares, la categoría del género representa el porcentaje más pequeño de recursos distribuidos por objetivo. Corresponde al 3,4% de los gastos de recursos básicos del PNUD en 1999 y a apenas el 1% de los gastos de recursos no básicos. Aunque podría decirse que otros marcos estratégicos de resultados abarcan en cierta medida los componentes de género de los programas, la promoción directa de las cuestiones de género por el PNUD parece desarrollarse en un contexto de graves limitaciones financieras.

122. En general, la información presentada para la categoría de género también fue limitada, y el número de oficinas por países que presentaron informes es inferior al de las demás categorías del marco estratégico de resultados, como se indica en el gráfico 6 a). No obstante, Asia y el Pacífico y Europa y la Comunidad de Estados Independientes aportaron información más amplia sobre sus intervenciones y resultados que las otras tres regiones. Los países en que se obtuvieron resultados más significativos en materia de género con la participación del PNUD se encuentran en esas dos regiones.

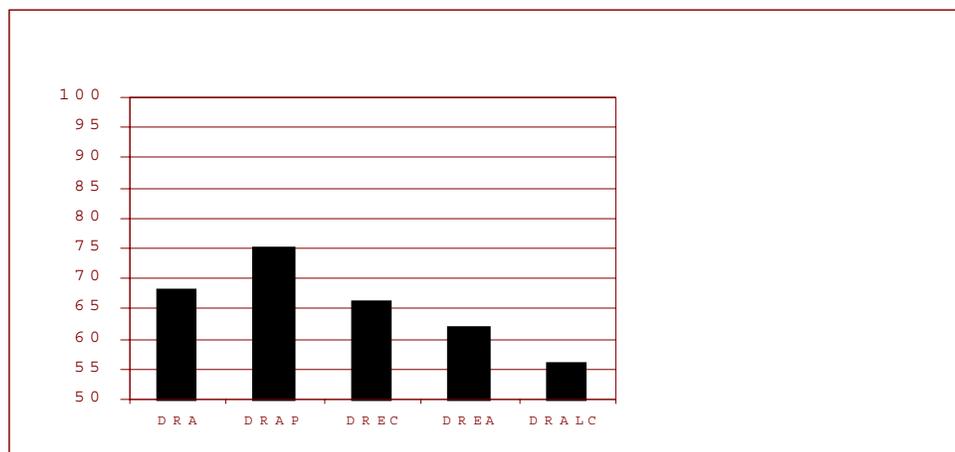


Gráfico 6 a)

**Cuarto objetivo****Total de oficinas de los países y oficinas que presentaron informes (por región)**

123. Los adelantos parecen considerables en Asia y el Pacífico, donde se alcanzó el 75% de los logros previstos según la información de las oficinas de los países (véase el gráfico 6 b)). Los adelantos fueron notables aunque desparejos en África, Europa y la Comunidad de Estados Independientes y los Estados Árabes, donde un número limitado de iniciativas del PNUD obtuvo resultados. En líneas generales, los adelantos fueron limitados en América Latina y el Caribe, aunque se obtuvieron resultados positivos en ámbitos característicos como la prevención de la violencia contra la mujer.

Gráfico 6 b)

**Cuarto objetivo****Progreso alcanzado en comparación con los logros previstos, según los informes de las oficinas de los países (porcentaje)**

124. Las principales conclusiones del informe anual orientado hacia los resultados son:

- Como ocurría con el Marco de Financiación Multianual, el informe anual orientado hacia los resultados, no representa suficientemente el acento que el PNUD pone en el género. Ahora bien, en el Marco de Financiación Multianual se creía que la representación insuficiente tal vez obedeciera en gran parte a la integración del género en otras categorías, mientras que en los informes anuales orientados hacia los resultados recibidos de las oficinas de los países los indicios de integración de las cuestiones de género en los programas son limitados y apenas se mencionan;
- Los marcos normativos y jurídicos en materia de género son tipos de resultados fundamentales perseguidos por el PNUD y un ámbito en que es evidente que las cinco regiones han avanzado. Los resultados fueron más limitados en el caso de la integración de las cuestiones de género en las políticas de desarrollo, tal vez porque el grueso de los recursos se destina a fortalecer las instituciones nacionales encargadas de los asuntos de la mujer, que se ocupan de preparar y ejecutar los programas nacionales en materia de género;
- La capacidad institucional ocupó el segundo lugar en cuanto al mayor número de resultados registrados. El PNUD colabora con el poder ejecutivo y el poder legislativo, así como con organizaciones no gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil, cuya importancia en calidad de asociados es cada vez mayor;
- El PNUD promueve activamente la formación de redes para el intercambio de conocimientos en los planos regional e interregional, utilizando cada vez más la tecnología de la información. En las asociaciones participaron organizaciones no gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil y de los medios de información, con apoyo de los programas mundiales y regionales en materia de género;
- Las intervenciones experimentales y dirigidas se centran principalmente en la promoción del empleo de la mujer. A juzgar por la frecuencia de las intervenciones y la magnitud de los recursos asignados, ese tipo de intervención es más limitado que en otros marcos de resultados estratégicos.

#### **Análisis por subobjetivo y esfera estratégica de apoyo**

125. Las principales esferas estratégicas de apoyo indicadas por las oficinas que presentaron informes son muy similares a las indicadas en el documento del Marco de Financiación Multianual, a saber:

- Afianzar las aptitudes, los conocimientos y la capacidad empresariales y técnicos (37)
- Prestar apoyo al desarrollo de la capacidad para integrar las cuestiones de género en las políticas, planes y programas (37)
- Desarrollar la capacidad de las organizaciones que representan los intereses de la mujer y fomentar su promoción, el establecimiento de contactos y las asociaciones para el adelanto de la mujer (35)

- Apoyar la aplicación de planes de acción nacionales para el adelanto de la mujer, incluido el seguimiento de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (32)

126. La información presentada fue sumamente escasa respecto de determinadas esferas estratégicas de apoyo; así pues, el presente análisis sólo abarca las esferas respecto de las cuales se recibió información importante. En el recuadro 6 también se analizan los resultados obtenidos en este ámbito mediante asociaciones entre el PNUD y el UNIFEM.

#### Recuadro 6

#### **El PNUD y el UNIFEM: Asociaciones para promover la igualdad entre los géneros**

Las asociaciones entre el PNUD y el UNIFEM han dado resultados en relación con cada uno de los subobjetivos del marco estratégico de resultados relativo al género. El PNUD ha consolidado y ampliado los efectos de las intervenciones satisfactorias del UNIFEM aplicándolas con éxito a mayor escala. Entre otros ejemplos cabe mencionar un programa de género y desarrollo en Asia y el Pacífico que presta apoyo a la emancipación política de la mujer y a la aplicación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. El PNUD está imitando en la subregión la labor desarrollada por el UNIFEM en Burkina Faso para vincular a las productoras a nuevos mercados.

Las campañas interinstitucionales iniciadas por el UNIFEM para eliminar la violencia contra la mujer en América Latina, África y Asia y el Pacífico han permitido incrementar los recursos y la actividad de agentes estatales y no estatales. La asociación con el PNUD en América Latina y el Caribe fue fundamental, en vista de que el PNUD está a la vanguardia en lo que se refiere a promover la adhesión de los gobiernos a la campaña.

El UNIFEM y el PNUD colaboraron para sintetizar las experiencias de los gobiernos y la sociedad civil sobre las repercusiones del género en el proceso de formulación del presupuesto nacional. Entre otros resultados, se ha logrado aumentar la adhesión de los gobiernos del África meridional a la presupuestación sensible al género.

#### **Primer subobjetivo: Lograr la igualdad entre los géneros en los procesos de adopción de decisiones en todos los niveles**

127. El PNUD se ocupa activamente en la promoción de la mujer como dirigente y su participación en los procesos de adopción de decisiones (primera esfera estratégica de apoyo), tanto en el poder ejecutivo como en el legislativo. Entre otras formas en que el PNUD contribuye a lograr ese resultado, cabe mencionar la capacitación, las experiencias internacionales y la sensibilización. En los informes anuales orientados hacia los resultados figuran ejemplos de cambios positivos de los resultados medibles en los planos nacional y local, como la mayor atención que prestan los medios de información a la representación de la mujer en la vida política, a las diferencias de sueldos basadas en el género y al empeño político en promover la participación de la mujer. En Europa y la Comunidad de Estados Independientes, a diferencia de otras regiones, se observa una tendencia decreciente en varios países

en los cuales la transición parece verse acompañada de una notable disminución de la función directiva y la representación de la mujer.

128. En vista del considerable apoyo que presta el PNUD al aumento del porcentaje de candidatas a cargos públicos, es sorprendente lo poco que se destacó la promoción de la educación de las mujeres votantes (quinta esfera estratégica de apoyo) (véase el cuadro 10). El derecho de la mujer al voto es un resultado al que el PNUD se propone contribuir en Kuwait. El aumento de la participación de la mujer en el proceso electoral es un objetivo expreso de ocho oficinas que han obtenido resultados positivos; cuatro de ellas están en Asia y el Pacífico.

Cuadro 10  
**Representación de la mujer**

<i>Región</i>	<i>Número de oficinas que presentaron informes</i>	<i>Número de oficinas que señalaron adelantos</i>
África	3	2
América Latina y el Caribe	6	3
Asia y el Pacífico	9	7
Estados árabes	4	3
Europa y la Comunidad de Estados Independientes	9	4
<b>Total</b>	<b>31</b>	<b>19</b>

129. Los mayores adelantos en relación con el género expresados como porcentaje de los logros previstos corresponden a las políticas y la legislación para la igualdad entre los géneros (segunda esfera estratégica de apoyo). El PNUD desempeña una función fundamental en la mayoría de los 28 países mencionados en relación con esa esfera. En el 86% de las oficinas que presentaron informes se mencionaron adelantos. Mediante el asesoramiento normativo, el PNUD suele tener la oportunidad de contribuir al cambio. Entre los resultados cabe mencionar desde la elaboración de marcos de política en materia de género en Estonia y en Gambia y una estrategia de aplicación en Malawi hasta la reforma legislativa: un proyecto de ley de igualdad entre los géneros se presentó en Haití, otro se aprobó en Lituania, se promulgaron leyes contra la discriminación por motivos de género en la República de Corea y se aprobó una declaración de derechos de los cónyuges en Samoa.

130. Se observan resultados similares en el apoyo a los planes de acción y al seguimiento en el plano nacional de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (tercera esfera estratégica de apoyo). De 32 oficinas que presentaron informes, 26 mencionaron adelantos.

## Recuadro 7

**Representación y función directiva de la mujer en la vida política nacional**

- *Mediante la concienciación y la sensibilización:* En Nepal, el PNUD apoyó la creación de un comité de la mujer en el parlamento para la sensibilización respecto del género y la representación de la mujer en la administración pública. En Estonia, patrocinó un programa de radio y televisión sobre la representación de la mujer en las elecciones y observó sus efectos. En el Perú, se emitió en dos canales de televisión la película “La mujer y el poder”. En el Pakistán, se puso de relieve la representación desigual de la mujer en los medios de información y se midieron los progresos mediante un sistema de observación de esos medios. En China, el PNUD ayudó a introducir un plan de estudios sensible al género en la Universidad de Beijing y en más de 10 institutos universitarios para mujeres. En Kirguistán, el PNUD contribuyó al informe “Mujeres de Kirguistán: el acceso al poder político”, y en la ex República Yugoslava de Macedonia, el PNUD examinó la sensibilidad del marco legislativo vigente respecto del género.
- *Mediante la capacitación de las mujeres para desempeñar funciones directivas:* En El Salvador, 400 mujeres, incluidas consejeras municipales, recibieron capacitación en dirigencia política, y en Papua Nueva Guinea, recibieron capacitación del PNUD 50 mujeres en cargos públicos. En Albania, donde por primera vez se nombró a una Viceprimer Ministra, se impartió capacitación a candidatas a cargos públicos, y en Viet Nam se hizo lo propio respecto de 18.000 mujeres. En Botswana, el PNUD ayudó a lanzar un Manifiesto de la Mujer y capacitó a las candidatas a cargos públicos en la gestión de campañas. En el plano regional, el PNUD fomentó el intercambio de experiencias mediante una reunión con el Parlamento de Túnez para las parlamentarias árabes a la que asistieron parlamentarias de 17 países de la región y representantes de la Unión Parlamentaria Árabe y la Unión Interparlamentaria.

En todas las regiones, aunque en menor medida en África, se obtuvieron resultados tangibles en la formulación y aprobación de planes nacionales de acción, con ejemplos notables en Camboya, Eritrea, Guyana y el Sudán. Los resultados fueron más relativos en cuanto a la aplicación de los planes, pues sólo algunos países como Turquía informaron de que ésta se ajustaba a la Plataforma de Acción de Beijing. En los informes anuales orientados hacia los resultados se citaron con frecuencia las limitaciones financieras nacionales como motivo de las demoras.

131. La cooperación con las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones de la sociedad civil y su potenciación son dimensiones fundamentales de los esfuerzos del PNUD por promover la igualdad entre los géneros (cuarta esfera estratégica de apoyo). Tal es el caso, en particular, de Europa y la Comunidad de Estados Independientes, donde se han registrado adelantos en los seis países desde los cuales se han recibido informes, y Asia y el Pacífico, donde señalaron adelantos cinco de las seis oficinas por países que presentaron informes.

**Segundo subobjetivo: Promover la igualdad de acceso de la mujer a los bienes y servicios económicos y sociales, así como su control sobre ellos**

132. La única cuarta esfera estratégica de apoyo sobre la cual se ha recibido información significativa es el fortalecimiento de las aptitudes empresariales y técnicas de la mujer (primera esfera estratégica de apoyo). La información correspondiente a esa esfera complementa la que se recibió acerca de la promoción de las aptitudes empresariales y el acceso a la microfinanciación en el marco estratégico de resultados relativo a la pobreza, respecto del cual se había mencionado a la mujer como beneficiaria principal en varios informes anuales orientados hacia los resultados.

133. En 37 oficinas por países, distribuidas uniformemente entre las distintas regiones, se mencionaron intervenciones en ese ámbito, y en 20 se registraron adelantos. En América Latina y el Caribe y en los Estados árabes, cuatro de seis oficinas registraron adelantos, y en Asia y el Pacífico, seis de un total de 10. El PNUD se centra en el desarrollo de las aptitudes empresariales de la mujer mediante el apoyo de las asociaciones, los centros de negocios y la formación profesional de las mujeres. En los informes anuales orientados hacia los resultados se documentan los indicios del aumento de las oportunidades de empleo para la mujer, que cabe atribuir en parte a la labor del PNUD en países como Albania, Bangladesh y México, especialmente centrada en las mujeres indígenas.

**Tercer subobjetivo: Asegurar el pleno disfrute y ejercicio de los derechos humanos, entre ellos el derecho a la seguridad y a no ser víctimas de la violencia**

134. Sobre la base de la información recibida, la ratificación y aplicación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer exige mayores adelantos (primera esfera estratégica de apoyo). Sólo se registraron adelantos notables en Europa y la Comunidad de Estados Independientes (en cinco de las ocho oficinas que presentaron informes). Las cifras son inferiores para las demás regiones: de las 15 oficinas que presentaron informes, ocho señalaron adelantos. Aunque la representación tal vez no haya sido suficiente, la información recibida de las oficinas de los países respecto de la Convención contrasta con el acento que se ha puesto en las leyes y planes nacionales para promover la igualdad entre los géneros y el adelanto de la mujer.

135. Vinculada con la promoción de los derechos humanos, la eliminación de la violencia contra la mujer (tercera esfera estratégica de apoyo), es un ámbito en que el PNUD desempeña una función principal y logra adelantos concretos en tres regiones: América Latina y el Caribe, Asia y el Pacífico y Europa y la Comunidad de Estados Independientes (véase el recuadro 8). En las tres regiones, las actividades del PNUD promueven eficazmente los dos resultados de la esfera estratégica de apoyo. El aumento del reconocimiento público de la violencia y de las medidas para eliminarla (Objetivo genérico A) se promueve en 18 oficinas; el 72% de ellas avanzó en ese ámbito. América Latina, donde cinco oficinas desempeñan una función fundamental y logran adelantos, encabeza la lista. En Europa y la Comunidad de Estados Independientes, el PNUD también promueve cada vez más los derechos de la mujer. La información acerca del objetivo genérico B, de marcos y mecanismos institucionales para prevenir la violencia contra la mujer y responder a esa violencia, es más incompleta, y sólo se ha recibido de 13 oficinas.

## Recuadro 8

**Reducir la violencia contra la mujer**

El PNUD inició campañas en los medios de información de Jamaica, Trinidad y Tabago y Kenya, donde se distribuyeron 10.000 carteles a organizaciones no gubernamentales, comisarías de policía e instituciones religiosas y se difundió un vídeo musical en dos canales de televisión. Los informes nacionales sobre la violencia en el hogar fueron objeto de amplios debates en Costa Rica, Kazajstán, Lituania y el Perú. En Trinidad y Tabago, el PNUD participa en una importante iniciativa de apoyo a la recopilación de datos en el plano nacional. Los resultados también afectaron al marco legislativo: en Haití, el PNUD hizo aportes a un proyecto de ley contra la violación y otras formas de violencia y en la República de Corea se promulgó la Ley especial para la sanción de la violencia en el hogar.

En Kazajstán se emplean redes electrónicas para proveer información sobre la violencia contra la mujer a las organizaciones no gubernamentales y al público en general. En El Salvador, el PNUD promovió el establecimiento de una red de servicios de asesoramiento en los planos nacional y local. En Filipinas, Jamaica y Polonia, el PNUD presta apoyo a los centros que brindan asesoramiento, información y capacitación a la mujer.

En Jamaica, se capacitó a 3.000 personas sobre los derechos de la mujer, la legislación vigente y las aptitudes para afrontar la violencia en el hogar. Se instruyó a médicos de la República Dominicana en formas de encarar los interrogatorios de mujeres víctimas de la violencia. Se sensibilizó a los oficiales de policía respecto de cuestiones de género en Kenya y en el Sudán. El PNUD celebró 24 cursos prácticos sobre prácticas tradicionales perjudiciales para la mujer, en los que participaron dirigentes y autoridades locales.

**Cuarto subobjetivo: 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**

136. El PNUD se centra en la integración de las cuestiones de género en las políticas de desarrollo (primera esfera estratégica de apoyo, objetivo genérico A). Se recibieron informes de 32 oficinas de países de todas las regiones, pero sólo la mitad de ellas describió adelantos. Al igual que en otras categorías temáticas, el PNUD desempeña una función fundamental en la prestación de asistencia a los gobiernos para producir y difundir datos desglosados por género con miras a la promoción de intereses y la formulación de políticas (segunda esfera estratégica de apoyo). Con 24 oficinas en actividad pero sólo dos de ellas en África, el PNUD ha iniciado cambios en todas las regiones. En las dos terceras partes de los casos se registraron adelantos, aunque éstos a menudo se limitaron al desarrollo de metodologías. Entre los países que registraron adelantos en la esfera cabe mencionar a Azerbaiyán, México, Nepal, el Pakistán y el Perú.

**Nuevas cuestiones**

137. Las nuevas cuestiones que se plantean en esta categoría son:

- La representación insuficiente presenta a la organización una importante cuestión normativa. Destaca la necesidad de redoblar los esfuerzos por integrar las cuestiones de género en las intervenciones del PNUD, en particular las que guardan relación con el entorno propicio para el desarrollo humano sostenible y con la pobreza. La situación exige un sistema de seguimiento más eficaz para verificar que se esté llevando a cabo la integración y que se puedan medir sus resultados.
- Los informes anuales orientados hacia los resultados indican que los adelantos en el logro de los resultados han sido mayores cuando el PNUD ha encabezado las asociaciones con otros agentes. Ello pone de relieve la necesidad de redoblar los esfuerzos por establecer coaliciones y asociaciones en función de resultados concretos en la esfera del género y el adelanto de la mujer.
- El análisis de los datos pone de relieve la necesidad de integrar las cuestiones de género en las políticas nacionales y los resultados relativamente limitados que se han obtenido hasta la fecha. Para obtener resultados más satisfactorios, el PNUD tendrá que formular intervenciones de conceptualización y planificación y establecer asociaciones más firmes para ampliar el alcance de sus actividades.
- Al examinar los resultados de los países en relación con los programas regionales y mundiales, es difícil no concluir que los vínculos entre unos y otros son limitados, lo cual plantea interrogantes acerca de la validez y la utilidad de algunas actividades regionales destinadas a apoyar las medidas nacionales.
- La estructura del marco estratégico de resultados relativo al género se elaboró expresamente para que las oficinas de los países tuvieran las mayores oportunidades de reflejar sus intervenciones. La experiencia empírica del Marco de Financiación Multilateral y del informe anual orientado hacia los resultados demuestran que las intervenciones concretas del PNUD en materia de género sólo se producen en determinadas esferas estratégicas. En consecuencia, apenas se mencionaron otras esferas estratégicas de apoyo. Ello pone de relieve la necesidad de reorientar sustancialmente el marco estratégico de resultados relativo al género.

## **E. Situaciones especiales de desarrollo**

138. La meta respecto de las situaciones especiales de desarrollo es aprovechar las iniciativas especiales tomadas por el PNUD para respaldar la recuperación tras desastres naturales y la consolidación de la paz y la estabilidad. Los resultados alcanzados en relación con estas situaciones sólo representan un pequeño porcentaje de los gastos con cargo al presupuesto básico en 1999, el 4,1%, equivalente a 20 millones de dólares, y un porcentaje aún más bajo de los gastos con cargo a aportes de participación en su financiación, equivalente al 1,1% del total (16 millones de dólares). Sin embargo, cabe hacer notar que es posible que esta información se quede muy corta, primero porque en sus informes las oficinas en los países han agrupado los datos sobre las actividades del tipo relacionado con situaciones de desarrollo especiales bajo distintas partidas de gastos y, en segundo lugar, porque no existe aún la capacidad de establecer una correspondencia biunívoca entre las

categorías temáticas y el modo en que se informa actualmente sobre los gastos. En el próximo informe anual orientado a los resultados se prestará atención a esto. Según otras

estimaciones, los gastos en situaciones de desarrollo especiales se aproximan a un total que ronda los 30 millones de dólares. Ahora bien, cabe destacar que son frecuentes los casos en que se informa acerca de los resultados pertinentes para las situaciones de desarrollo especial en relación con otros objetivos. Por ejemplo, la abrumadora mayoría de los 21 países africanos subsaharianos afectados por conflictos políticos o sociales o desastres naturales o que se están recuperando de ellos han optado por establecer un fuerte vínculo entre los esfuerzos de recuperación y las actividades de desarrollo e informar sobre la mayor parte de los resultados en relación con las otras categorías temáticas.

Gráfico 7 a)

#### Quinto objetivo

#### Oficinas en los países y oficinas que presentaron informes (por región)

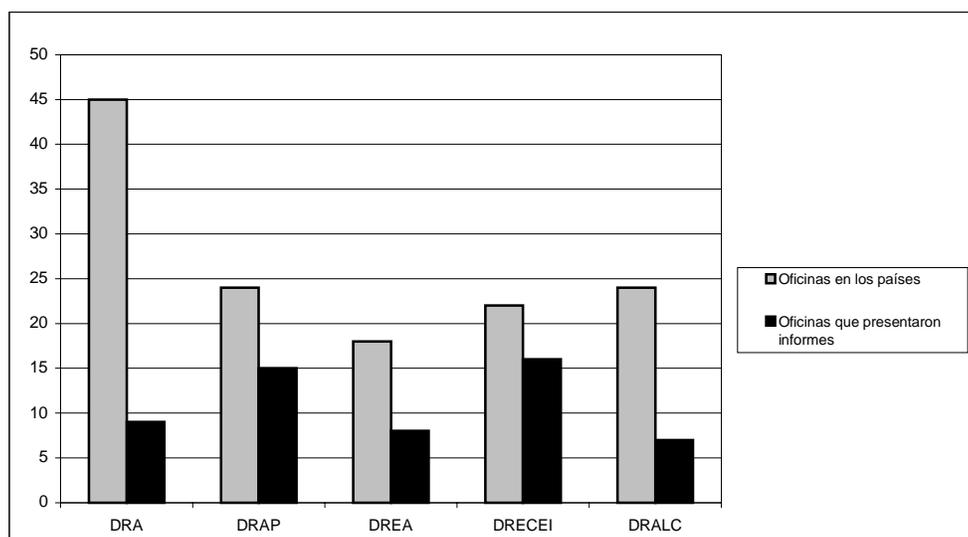
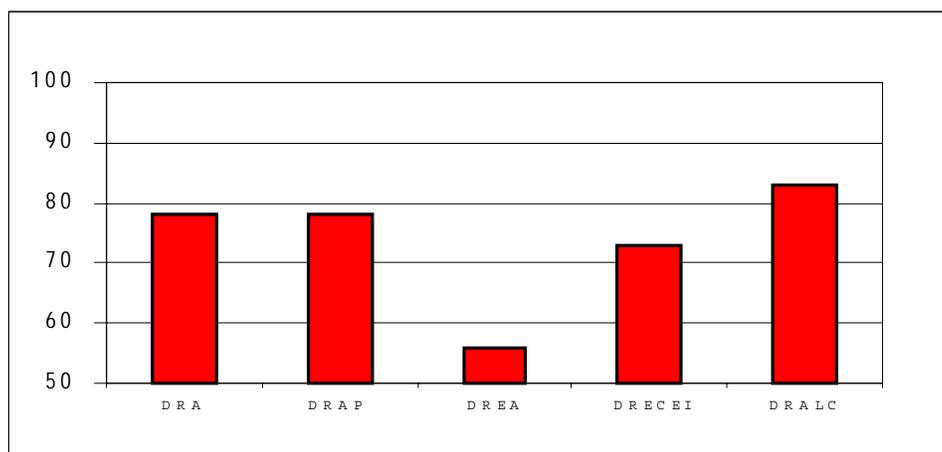


Gráfico 7 b)

#### Quinto objetivo

#### Información de las oficinas en los países sobre los logros previstos alcanzados



139. En general, el rendimiento global ha sido bueno, pues las oficinas en los países han informado de que los logros previstos se han alcanzado un 75%. El rendimiento de las distintas direcciones regionales se consigna en el gráfico 7 b), que indica que el más alto fue el de la DRALC, que superó el 80%, y que el de la DREA fue inferior al 60%.

140. La tendencia al aumento del número de desastres naturales y provocados por el hombre en el mundo en desarrollo en el último decenio ha tenido un fuerte impacto en la programación del PNUD. Como se pone de relieve en el gráfico 7 a), tan sólo un número bajo, pero apreciable, de oficinas de las distintas regiones informaron acerca de los resultados relacionados con las situaciones de desarrollo especiales. En el caso de las regiones de Asia y el Pacífico y de Europa y la Comunidad de Estados Independientes, hasta el 70% de las oficinas informaron sobre este objetivo. En el de África, la región en la que habría cabido esperar que más países informaran sobre este objetivo, se ha observado que muchos presentaron información insuficiente. El problema de la presentación de información insuficiente se examina más adelante.

141. Los países que presentaron información sobre el objetivo relativo a las situaciones de desarrollo especiales comprenden tanto países en crisis, incluidos en la lista de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, como países que no atraviesan por una crisis global, pero donde hay regiones que enfrentan situaciones especiales, como Semipalatinsk en Kazajstán.

142. Las principales conclusiones de los análisis del informe anual orientado a los resultados son:

El análisis hecho en el informe anual orientado a los resultados confirma que, ya se trate del Afganistán, de Bosnia y Herzegovina, la India o de Filipinas, la recuperación tras desastres naturales y provocados por el hombre en el plano nacional o regional supone actividades de desarrollo respaldadas por varias iniciativas concebidas especialmente al efecto. En la abrumadora mayoría de los países el PNUD realiza una serie de actividades esencialmente integrada que combinan métodos de desarrollo tradicionales con iniciativas especiales;

- En el caso del África al sur del Sáhara, 19 países que padecen de dislocaciones políticas o sociales o desastres naturales presentaron información sobre el objetivo de crear un ambiente propicio, observándose que la reforma del sector público, los derechos humanos y el mejoramiento de los sistemas judiciales se están convirtiendo en un elemento común de las estrategias de recuperación orientadas al desarrollo en aproximadamente un tercio de los casos, por contraste con las situaciones de desarrollo especiales. Catorce integrantes de este grupo informaron también sobre resultados relacionados con la pobreza, 10 lo hicieron con respecto al medio ambiente y seis sobre el objetivo de género;
- El 81% de todos los logros concernientes a situaciones de desarrollo especiales guardan relación con el fortalecimiento de la capacidad del Estado. La proporción más alta de tales logros, esto es, el 31% del total, tiene que ver con el respaldo a la elaboración de marcos de política, normativos y jurídicos, en tanto que el 27% giran en torno al fortalecimiento de la capacidad institucional y el 23% al aumento de la cohesión social. La mayor parte de los demás logros se centran en intervenciones experimentales dirigidas.

- Si bien los resultados globales son buenos, **el índice de avance más alto corresponde a la cooperación del PNUD para incrementar el capital social** después de conflictos en el marco del tercer subobjetivo.

#### Recuadro 9

#### **Voluntariado para la paz**

El año 1999 se produjo un marcado aumento de casi el 50% de las misiones de los Voluntarios de las Naciones Unidas en comparación con 1996. La proporción mayor, el 34% de todas las misiones de los VNU, está destinada a prestar apoyo a países en situaciones especiales de desarrollo. Los resultados abarcan la consolidación de la paz, los procesos de reconciliación, operaciones humanitarias y actividades de socorro vinculadas a la reconstrucción y la rehabilitación.

Si bien una parte importante de las misiones de los VNU para el período 1998–1999 está centrada en los países menos adelantados de África, los VNU participaron en operaciones humanitarias y de socorro en cerca de 60 países en total, siendo algunas de las operaciones de mayor envergadura las realizadas en la región de los Balcanes, la región de los Grandes Lagos y el Cuerno de África.

Los resultados de los VNU están íntimamente vinculados a la labor de órganos de las Naciones Unidas como el ACNUR, el PMA y la OMS. Entre los resultados más notables en 1999 se cuentan:

- ? **Operaciones de emergencia:** Evaluaciones de las necesidades inmediatas y distribución de suministros de emergencia de alimentos, agua y otras necesidades básicas en los países centroamericanos devastados por el huracán Mitch;
- ? **Mejor resolución de los conflictos y fomento de la confianza en sociedades en situación posterior a conflictos:** En Georgia, voluntarios de los VNU capacitaron a **representantes** de organizaciones de la sociedad civil en resolución de conflictos, fomentaron asociaciones intercomunales y establecieron vínculos entre organizaciones no gubernamentales locales y órganos internacionales;
- ? **Asistencia al desarrollo mediante el socorro:** En Kosovo, 2.009 voluntarios de los VNU se movilizaron e hicieron un aporte decisivo a establecer servicios sociales y restaurar la capacidad administrativa local;
- ? La gestión y la prestación de la **asistencia a los refugiados** perfeccionadas y el velar por la **distribución de suministros alimentarios** entre grupos necesitados y vulnerables son dos de los tipos de resultados más importantes logrados.

#### **Análisis por subobjetivos y esferas estratégicas de apoyo**

143. En cuanto al objetivo referente a las situaciones de desarrollo especiales hay dos ámbitos de concentración principales para el PNUD:

- La prioridad asignada por la organización al fortalecimiento del vínculo entre las actividades de desarrollo y la prevención de desastres, la mitigación de sus efectos y la gestión en casos de desastre, que confirma el patrón manifiesto en

el marco de financiación multianual. En el primer subobjetivo se registró el mayor número de casos, que ascendió a 65.

- Veinticinco países informaron acerca de la labor de apoyo para proveer medios de subsistencia sostenibles en situaciones posteriores a conflictos relacionadas con el tercer subobjetivo en la primera esfera estratégica de apoyo. La acción en este sentido se concentra en el capital social y en ofrecer a las poblaciones afectadas y a grupos determinados, como los soldados desmovilizados, la posibilidad de iniciar actividades que garanticen su reinserción económica —la consolidación de la estabilidad y el desarrollo a largo plazo dependen en último término de la acción concertada de todos los grupos de la sociedad. No llama la atención que se hayan presentado 17 informes sobre la remoción de minas, que se relaciona estrechamente con esto.

**Primer subobjetivo: Integrar la reducción de los efectos de los desastres en el desarrollo de la capacidad, con inclusión de la formulación de políticas, la planificación y las inversiones**

144. Pese a que este subobjetivo reviste una importancia primordial para los resultados del PNUD en esta categoría, se observa que el rendimiento fue modesto, alcanzándose progresos del 61% por término medio respecto de los logros previstos. Esto se debe sobre todo a un pequeño número de iniciativas inoperantes en la tercera esfera estratégica de apoyo, que es preciso revisar. El desglose del rendimiento por regiones es el siguiente: DRECEI, 65%; DRAP, 63%; DRA y DRALC, 50%; y DREA, con un porcentaje bajo del 20%.

145. La mayor parte de las intervenciones relacionadas con este subobjetivo van dirigidas al desarrollo de capacidad institucional para la prevención de desastres, la preparación para casos de desastre y la mitigación de sus efectos (segunda esfera de apoyo estratégico). Entre un tercio y un cuarto aproximadamente de las oficinas de la DRAP, la DREA, la DRECEI y la DRALC informaron acerca de esta esfera estratégica de apoyo. Sin embargo, se aprecia que ésta no es prioritaria para la región de la DRA, pues tan sólo tres oficinas en estos países informaron sobre el particular, lo que resulta algo sorprendente. Los resultados globales ascendieron a un 78% de los logros previstos.

146. Los resultados del PNUD ponen de relieve dos grandes ámbitos de acción. En el primero ésta se concentra en el apoyo institucional directo, comprendidos mecanismos de gestión de casos de desastre en cinco países de la DRECEI, el establecimiento de organismos provinciales de gestión para casos de desastre en Indonesia, el establecimiento del Comité Nacional de Gestión de Casos de Desastre en la República Democrática Popular Lao y de un grupo de trabajo nacional en el Afganistán. La labor de la DRA ha ido dirigida sobre todo a alcanzar resultados tales como mejorar los conocimientos del Gobierno en materia de prevención de desastres y gestión en casos de desastre en países como Angola, La República Democrática del Congo y Sierra Leona.

147. En el segundo, la acción gira en torno al apoyo normativo y legislativo, con resultados notables, como la reforma de la legislación y la reglamentación pertinentes en los seis países de América Central más afectados por el huracán Mitch, la formulación de proyectos de planes nacionales de gestión de casos de desastre en Kenya, la República Democrática del Congo y la República Islámica del Irán, el

mejoramiento del plan de gestión para casos de desastre causados por inundaciones en el Sudán y de planes para situaciones de emergencia en caso de incendio en Indonesia.

**Segundo subobjetivo: Restablecer la capacidad de las instituciones nacionales y las organizaciones de la sociedad civil**

148. Pese a que el número de intervenciones relacionadas con este subobjetivo es el más bajo de los tres subobjetivos, abarca una serie de iniciativas sensibles que han sido concebidas para fomentar el logro y la consolidación de la paz y la estabilidad después de conflictos. Por otra parte, el rendimiento es el más alto de los tres subobjetivos, pues se alcanzó un 84% de los logros previstos, a lo que se suma el hecho de que las cinco regiones del PNUD informaron sobre el particular.

149. En la primera esfera estratégica de apoyo promoción del desarrollo preventivo y de una cultura de paz, se ha procurado sobre todo alcanzar logros coadyuvando en el fomento de la confianza en el plano de la comunidad y el arreglo de diferencias en países como Burundi, Colombia, Georgia, Guatemala, la República Democrática del Congo y Tayikistán. Por ejemplo, los avances en la observancia de los derechos humanos representan otra importante serie de resultados del PNUD en lo que atañe a la consolidación de la paz en el Afganistán y Somalia.

150. Los resultados de la DRALC comprenden la reducción de diferencias relacionadas con la propiedad en Nicaragua, la introducción de dos programas nuevos sobre prevención de la violencia en El Salvador y la puesta en marcha en Guatemala de un nuevo programa multisectorial y multipartidista denominado Visión Guatemala. En África, los resultados han comprendido el respaldo a varias instituciones concebidas para superar las secuelas de los conflictos en Rwanda y Sierra Leona.

151. Si bien la seguridad pública después de conflictos (tercera esfera estratégica de apoyo) sólo abarca un pequeño número de países, tiene que ver con una serie de resultados cruciales para consolidar la paz, esto es, la reinserción de los soldados desmovilizados y el mejoramiento de la efectividad de las fuerzas de policía. En este sentido, se ha hecho hincapié sobre todo en ofrecer a los soldados nuevas posibilidades con vistas a la vida civil en Angola, Filipinas, Guatemala, Nicaragua, Rwanda y Tayikistán sobre la base de un enfoque comunitario más amplio. Al mismo tiempo, en Haití, Mozambique y Somalia septentrional los resultados que el PNUD procura alcanzar se han concentrado en el incremento de la seguridad pública y la efectividad de las fuerzas de policía.

152. En Rwanda, el eficaz programa de reinserción hizo posible que unos 10.000 niños soldados se reunieran con sus familias. En Albania, un programa especial ejecutado por el PNUD en cooperación con varios colaboradores, comprendidos el Departamento de Asuntos de Desarme y el OXFAM del Reino Unido, denominado "Armas para el desarrollo", ha desempeñado una función importante en el restablecimiento del orden público en un entorno inestable. La rehabilitación de un centro en el noroeste de Somalia, ha hecho posible capacitar a 800 cadetes y establecer un cuerpo de policía funcional tanto en el noroeste como en el noreste del país.

**Subobjetivo 3: Promover la recuperación sostenible y la rehabilitación de las poblaciones afectadas**

153. Según se ha podido apreciar, el índice de progreso en el logro de este subobjetivo alcanzó un 80% y en él se concentró el mayor número de actividades después del primer subobjetivo. El rendimiento más alto fue el de la DRALC, del 83%, seguida por el de la DRA y la DRAP, del 78%, la DRECEI, del 73% y el de la DREA, del 56%.

154. El mayor número de intervenciones para el logro de este subobjetivo, con un índice de progreso del 79%, se registró en la primera esfera estratégica de apoyo, fortalecimiento del capital social, asegurando el apoyo a las poblaciones afectadas, los refugiados y las personas desplazadas. Estas conclusiones coinciden con una evaluación importante de la labor del PNUD en materia de reinserción, que demostró que la organización es particularmente eficaz cuando trabaja en el plano de la comunidad en vez de en el grupo elegido como objetivo. En particular, puso de relieve la capacidad del PNUD de restablecer el capital social y humano mediante su labor basada en la comunidad dirigida a todos los grupos afectados, independientemente de si se trata de personas desplazadas, refugiados o de quienes se mantuvieron al margen del conflicto.

155. Los informes anuales orientados a los resultados pusieron de relieve dos grupos principales de resultados. Los del primer grupo guardan relación sobre todo con el reasentamiento de poblaciones desfavorecidas y/o afectadas por conflictos y el acceso a nuevas actividades productivas en países como Angola, Armenia, Azerbaiyán, Bosnia, Burundi, la República Democrática del Congo, la ex República Yugoslava de Macedonia, Guinea-Bissau, Rwanda y Sierra Leona. Una de las iniciativas especiales comprendidas en este grupo que cabe poner de relieve se impulsó en Ucrania, donde se estima que, de las personas que habían sido expulsadas, 250.000 han regresado a Crimea, de las cuales 50.000 han aprovechado el programa de reinserción y desarrollo del PNUD.

156. Un segundo grupo de resultados guarda relación con el mejoramiento del acceso de comunidades afectadas por conflictos a servicios sociales básicos mediante actividades de reconstrucción/rehabilitación. Esos resultados se pueden apreciar en la rehabilitación de la red eléctrica del norte del Iraq, así como en el mejoramiento de la calidad del agua y los servicios sanitarios en varias regiones del país, y en el restablecimiento de los servicios sociales en muchas poblaciones fronterizas de Bosnia y Herzegovina. Además, el 80% de las personas cuyos hogares fueron destruidos con ocasión del huracán Mitch en Honduras cuentan ya con una vivienda permanente.

157. En la segunda esfera estratégica de apoyo, relativa a la promoción de la ratificación de la Convención de Ottawa sobre la prohibición de las minas terrestres y al fortalecimiento de la capacidad nacional para remover minas se observó un índice de avance del 76% y el PNUD está interviniendo activamente en los países donde las minas siguen poniendo en peligro vidas humanas y entorpeciendo el desarrollo. Además de la remoción de minas y otras municiones, los resultados del PNUD se han concentrado en el mandato conferido a la organización por las Naciones Unidas para que respalde la capacidad nacional para remover minas en términos de apoyo institucional, como por ejemplo en Angola y la República Democrática Popular Lao, reconociéndose que esta última es un modelo de fortalecimiento de la capacidad nacional. El PNUD también ha prestado asistencia

técnica para la formulación de planes nacionales de remoción de minas en países como Bosnia y Herzegovina. Desafortunadamente, los esfuerzos para remover minas en Angola han sido desbaratados por la reanudación del conflicto y una nueva oleada de colocación de minas.

158. Por último, siete países de la DRECEI informaron acerca de casos en que el PNUD estaba desempeñando una función crucial en la coordinación de las Naciones Unidas en situaciones posteriores a conflictos, a saber, Albania, Armenia, Azerbaiyán, la ex República Yugoslava de Macedonia, Georgia, así como el Kazajstán y Ucrania en lo tocante a encarar las secuelas de desastres de tipo nuclear.

### **Problemas incipientes**

159. Los problemas incipientes de esta categoría son:

- El análisis del informe anual orientado a los resultados confirma que las situaciones de desarrollo especiales son un fenómeno generalizado en todas las regiones donde trabaja el PNUD, lo que plantea la necesidad de contar con carteras que faciliten la recuperación combinando intervenciones de desarrollo con algunas iniciativas especiales. El carácter generalizado de las situaciones de desarrollo especiales plantea la necesidad de que el PNUD garantice una alineación efectiva en términos de recursos humanos, estructuras y procedimientos para responder en forma óptima al reto de apoyar la recuperación.
- El informe anual orientado a los resultados indica que el PNUD bien podría contar con una fuerte ventaja relativa en las cuestiones concernientes al capital social. Según se ha informado, el más alto índice de avance en el logro del objetivo respecto de las situaciones de desarrollo especiales se registró en la prestación de asistencia para fortalecer el capital social en situaciones posteriores a conflictos. La reciente evaluación de la labor del PNUD de ejecución de programas de reinserción avala esta conclusión, pues también puso de relieve que el punto más fuerte del PNUD estriba en el fortalecimiento del capital social. Esta labor descansa en algunos de los puntos más fuertes del PNUD, tales como su concentración en el plano de la comunidad, su presencia sobre el terreno y su neutralidad.
- Una de las esferas donde las posibilidades de crecimiento son apreciables es la del fortalecimiento y sustento de instituciones en situaciones de crisis. Esto no sólo está en armonía con las capacidades cada vez mayores del PNUD y su neutralidad, sino que además coloca a la organización en una buena posición para hacer posible una transición más rápida de la rehabilitación a la recuperación sostenida. Los avances satisfactorios sobre los que se ha venido informando en este ámbito avalan este punto de vista.
- Los programas de reintegración del PNUD incrementan la importancia que reviste tratar con toda la comunidad en vez de con grupos determinados (por ejemplo, soldados). Esta labor trae aparejadas algunas consecuencias importantes para el PNUD. La evaluación de la labor del PNUD de ejecución de programas de reinserción pone de relieve el valor que el PNUD puede añadir en las situaciones posteriores a conflictos en su carácter de organismo importante sin un mandato relativo a un grupo beneficiario específico, como las mujeres y los niños o los refugiados. Los datos indican que para encarar el

reto de representar un copartícipe útil en estas situaciones el PNUD ha de mejorar su capacidad de intervenir y fortalecer su respuesta.

- Puede que en la esfera de las actividades preventivas sea preciso reflexionar más sobre cómo los países en desarrollo pueden contribuir a mitigar los problemas sociales y a reducir las tensiones sociales. Tan sólo el 20% aproximadamente de todas las oficinas del PNUD en los países informaron acerca de este objetivo. Esto es motivo de especial preocupación en el contexto de la DRA, región afectada con frecuencia por desastres provocados por el hombre y naturales, pero donde las oficinas en los países facilitan poca información.
- Si bien salta a la vista que la recuperación está vinculada a las actividades de desarrollo, se observa que los recursos disponibles para los países con situaciones de desarrollo especiales son escasos. Dada la importancia de estas cuestiones para la mayor parte de las oficinas del PNUD en los países en todo el mundo y el carácter complicado de algunas de las iniciativas, particularmente en lo que respecta a la reinserción y la remoción de minas, es crítico hallar recursos adicionales. Habida cuenta de la actual situación de financiación del PNUD, cabría pues realizar un esfuerzo para incrementar los recursos complementarios.
- La experiencia del informe anual orientado a los resultados subraya la necesidad de revisar la estructura del marco estratégico de resultados en las situaciones de desarrollo especiales a fin de reducir al mínimo la duplicación en distintas categorías y aclarar en mayor grado la naturaleza de la función estratégica del PNUD en esta esfera (véase asimismo el anexo III).
- En esta categoría se ha omitido toda referencia a sistemas de alerta temprana para detectar y promover posibles cuestiones de desarrollo capaces de mitigar algunos de los efectos de las crisis en la población y el desarrollo del país. Esta omisión debería corregirse, sobre todo en vista de la presencia amplia y a largo plazo del PNUD en más de 130 países.

## **F. Apoyo del PNUD a las Naciones Unidas**

160. Esta categoría temática ha sido objeto de más informes que ninguna otra y los informes elaborados se ciñen de cerca a las esferas prioritarias señaladas en el marco de financiación multianual. Según parece, los progresos sobre los que se ha informado, respecto de esta categoría en su conjunto son muy buenos en comparación con los logros previstos, pues se aproximan al 80%. En cuanto a los recursos, los gastos estimativos con cargo al presupuesto básico en 1999 por concepto de apoyo del PNUD a las Naciones Unidas ascendieron a 73 millones de dólares.

161. Los resultados globales por regiones aparecen más adelante en el gráfico correspondiente. Cuando el rendimiento se relaciona con los niveles de ingresos se observa que las oficinas en los países contribuyentes netos son las que más están avanzando —aun cuando su número es demasiado bajo como para sacar conclusiones firmes—, seguidas por las de los países de ingresos bajos y medios y las de los países menos adelantados, cuyos resultados se sitúan aproximadamente en

el  
nivel.

mismo

Gráfico 8 a)  
**Sexto objetivo**  
**Oficinas en los países y oficinas que presentaron informes (por región)**

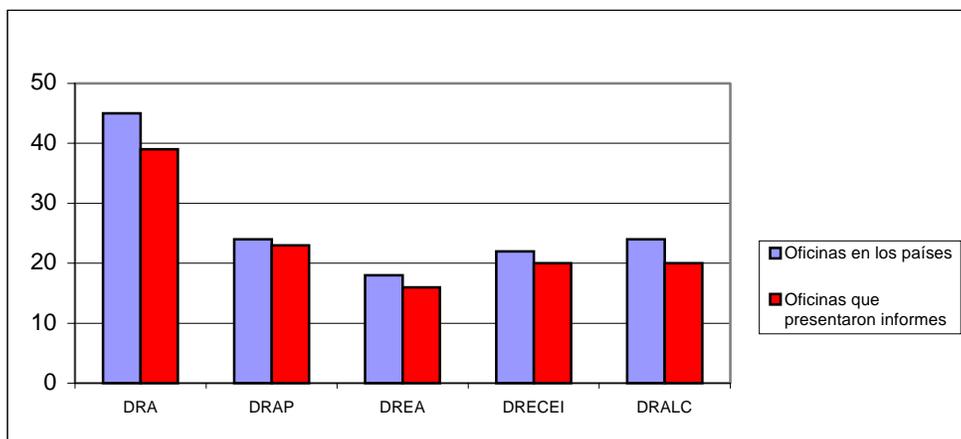
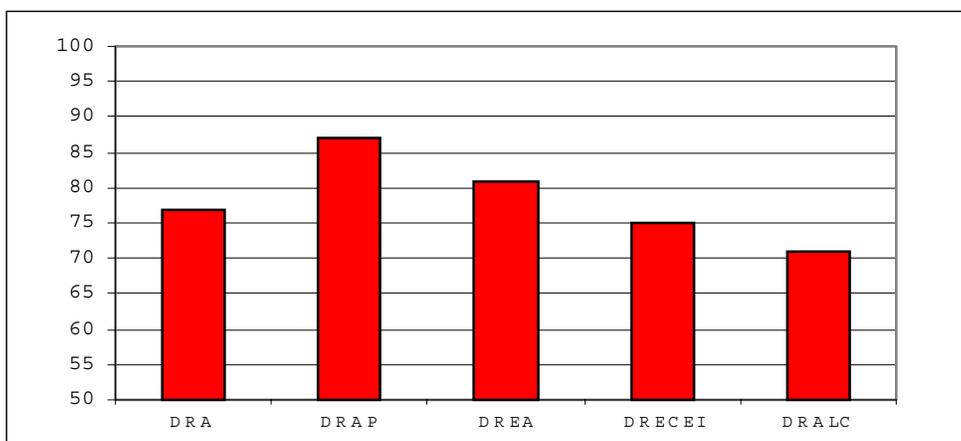


Gráfico 8 b)  
**Sexto objetivo**  
**Información de las oficinas en los países sobre los logros previstos alcanzados (%)**



162. Las principales conclusiones del análisis del informe anual orientado a los resultados son las siguientes:

- El apoyo directo del PNUD para actividades de seguimiento de conferencias viene determinado, al parecer, sobre todo por iniciativas en el plano de los países sin el beneficio de una estrategia institucional claramente enunciada y coherentemente aplicada, por ejemplo, en lo tocante a la ejecución de planes de acción nacionales o la supervisión posterior a las conferencias.
- Los altos índices de avance alcanzados por las oficinas en los países se aplican sobre todo por el hecho de que muchos de los resultados consignados en esta categoría corresponden a procesos.

- Los datos del informe anual orientado a los resultados señalan un fuerte incremento de los gastos por concepto de transacciones. La rápida adopción en el plano nacional del sistema de evaluación común para los países y, a un ritmo previsiblemente más lento, del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, ha redundado en una paradoja; las reformas han hecho aumentar sustancialmente la demanda de servicios de gestión de procesos y trabajo burocrático en lugar de reducirla.
- Según parece, las inversiones en infraestructura de coordinación del sistema de coordinadores residentes están aumentando en el plano de los países, pero no se sabe a ciencia cierta si es un indicio de aumento de la labor sustantiva o de establecimiento de nuevos mecanismos de coordinación.
- Puede que el reto planteado por el exceso de procesos se vuelva más apremiante debido al auge incipiente de la colaboración entre organismos en el plano de los países. Este fenómeno podría significar que las reformas de las Naciones Unidas se están haciendo extensivas con éxito de la sede al plano de los países, aun cuando hace falta prudencia en lo que respecta a la medida en que este número cada vez mayor de actividades conjuntas entrañan una auténtica colaboración y se corresponden con la forma en que el Grupo de Desarrollo de las Naciones Unidas define y entiende esto.
- El apoyo directo del PNUD para el seguimiento de conferencias mundiales se ha concentrado sobre todo en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, la CNUMAD y la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer. Se observa, inesperadamente, que el seguimiento de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer ha sido notable, quizá debido a la colaboración con el programa de la UNESCO de evaluación de la educación para todos.
- La situación de la coordinación de la ayuda puesta de relieve por el informe anual orientado a los resultados es contradictoria. Según parece, el PNUD está gestionando activamente el mecanismo de las mesas redondas y dando apoyo sustantivo al proceso de los grupos consultivos, y hay actividades en marcha en unos 40 países, la mayor parte de ellas concentradas en África, Asia y el Pacífico y América Latina y el Caribe. Sin embargo, se siguen consagrando esfuerzos importantes a los métodos tradicionales, en particular al establecimiento de bases de datos y a la elaboración de informes sobre la cooperación para el desarrollo, cuyos beneficios se siguen debatiendo dentro del PNUD y entre éste y sus colaboradores.
- En materia de comunicaciones y divulgación las oficinas en los países están elevando el perfil del PNUD y del sistema de las Naciones Unidas gracias a la difusión de información satisfactoria sobre el particular por los medios informativos y al empleo cada vez mayor de la Internet.
- En materia de organización, se han alcanzado, al parecer, progresos importantes en la adopción de posiciones comunes respecto de las cuestiones de desarrollo y las actividades sobre el terreno por conducto del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo bajo la presidencia del PNUD y de foros como el Comité Administrativo de Coordinación y el Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, de los que el PNUD es miembro o en los que participa. La situación es menos alentadora en lo que atañe a las situaciones de desarrollo especiales, ya que,

por ejemplo, las deliberaciones del Comité Permanente entre Organismos siguen careciendo de un programa común sobre la recuperación después de conflictos.

163. En términos generales, los informes anuales orientados a los resultados ponen de manifiesto que el PNUD está desempeñando una función útil en lo que respecta a dar más impulso dentro del sistema de las Naciones Unidas, sobre todo en el plano nacional, a una óptica común del desarrollo basada en las conferencias mundiales para facilitar la introducción de cambios en los países en que se ejecutan programas.

#### **Análisis por metas parciales y áreas estratégicas de apoyo**

164. La información facilitada por las oficinas en los países parece indicar que éstas han hecho suyos casi en igual grado cada una de estos subobjetivos de apoyo a las Naciones Unidas. Con todo, cabe hacer notar que, primero, menos de las dos terceras partes de las oficinas que apoyan el seguimiento de conferencias han facilitado información actualizada acerca de los avances, sobre todo porque esta cuestión ha sido abordada en el marco de las categorías temáticas pertinentes. En segundo lugar, la información facilitada respecto de la colaboración operacional y en materia de programación dentro del sistema de las Naciones Unidas (tercer subobjetivo/tercera esfera estratégica de apoyo) ha aumentado apreciablemente, lo que podría indicar que el ritmo del proceso de reforma de las Naciones Unidas está aumentando en el plano nacional (tercer subobjetivo/tercera esfera estratégica de apoyo).

165. El número de oficinas que facilitaron información sobre las seis áreas estratégicas de apoyo fue el siguiente:

- Seguimiento de las conferencias mundiales por el PNUD en su carácter de proveedor de fondos y administrador del sistema de coordinadores residentes (98 países);
- Información y comunicaciones sobre la labor del PNUD y de las Naciones Unidas (80 países);
- Función directiva del PNUD en materia de coordinación y colaboración por conducto del sistema de coordinadores residentes (77 países);
- Coordinación de la asistencia (76 países);
- Seguimiento de conferencias mundiales de las Naciones Unidas con apoyo directo del PNUD (74 países);
- Prestación de servicios al sistema de las Naciones Unidas en el plano nacional (68 países).

166. En lo que atañe al rendimiento no hay diferencias apreciables entre los índices de avance de una meta parcial o una regiones a otra. La única excepción se plantea con la primera meta parcial, respecto de la cual el rendimiento de Europa y la Comunidad de Estados Independientes está muy por debajo de las demás regiones, en gran medida debido a unos avances muy escasos en el aprovechamiento del sistema de evaluación común para los países y del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, lo que se explica sobre todo por el pequeño tamaño de las oficinas (bajo número de representantes de las Naciones Unidas), así

como por el hecho de los gobiernos anfitriones están relativamente poco familiarizados con la reforma de las Naciones Unidas.

### Colaboración con el sistema de coordinadores residentes

167. Según parece, la función del PNUD dentro del sistema de coordinadores residentes se está concentrando en dos aspectos: mayor aprovechamiento del sistema de evaluación común para los países y del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (primer subobjetivo /segunda esfera estratégica de apoyo); y tendencia a adoptar modalidades operacionales y de programación concebidas para aumentar la coherencia de las actividades del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo y su eficacia en función de los costos (tercer subobjetivo /tercera esfera estratégica de apoyo). El rendimiento global en ambas esferas ha sido bueno y aproximadamente el 70% de las oficinas en los países han informado sobre progresos (véase el cuadro 16). Sin embargo, hay algunas variaciones notables entre regiones. Por las razones ya explicadas, menos de un tercio de las oficinas en los países de Europa y la Comunidad de Estados Independientes informaron acerca de progresos respecto del sistema de evaluación común para los países y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Por otra parte, el desempeño de la región de América Latina y el Caribe ha sido deficiente en lo que atañe a los asuntos operacionales y de programación, pues poco más de un cuarto de las oficinas dieron cuenta de avances en este sentido, lo que está muy por debajo del rendimiento medio de la región en esta categoría.

Cuadro 11

### Colaboración operacional y en materia de programación (sexto objetivo /tercer subobjetivo /tercera esfera estratégica de apoyo)

<i>Región</i>	<i>Países que presentaron informes</i>	<i>Progresos importantes</i>	<i>Algunos parciales</i>	<i>Ninguna variación</i>	<i>No se actualiza la información</i>
África	24	19	–	–	6
Asia y el Pacífico	19	10	7	–	2
Europa y la Comunidad de Estados Independientes	13	5	8	–	–
Estados Árabes	6	1	3	–	2
América Latina y el Caribe	15	4	–	–	11
<b>Total</b>	<b>77</b>	<b>39 (51%)</b>	<b>18 (23%)</b>	<b>–</b>	<b>21 (25%)</b>

168. Cabe señalar avances en dos esferas:

- En la formulación y adopción del sistema de evaluación común para los países y del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo — inclusive el establecimiento de bases de datos, la elaboración de documentos preliminares y la implantación de productos. Un variado grupo de países — incluidos Camboya, Nepal y Siria— informó acerca de la integración del seguimiento de conferencias mundiales en el sistema de evaluación común para los países y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el

Desarrollo, sobre todo el de cuestiones como la pobreza, los servicios sociales básicos, las cuestiones de género y los derechos humanos;

- Se informó acerca del aumento del número de iniciativas conjuntas, inclusive de promoción, elaboración conjunta de estrategias y programas intersectoriales y una respuesta coordinada frente a situaciones de desarrollo especiales. Entre otros ejemplos de esto, cabe mencionar evaluaciones conjuntas con el UNICEF de la iniciativa 20/20 en el Líbano, Marruecos, el Níger, Sri Lanka, Togo y Viet Nam; informes sobre el seguimiento nacional de conferencias mundiales en Bangladesh, Bulgaria, Etiopía, Fiji, el Kirguistán y el Pakistán; la iniciativa en pro del empleo y la erradicación de la pobreza en la provincia más pobre del Irán; evaluaciones conjuntas y exámenes a mitad de período en Nigeria; y la colaboración en la planificación de la rehabilitación y la recuperación después del huracán Mitch en América Central.

169. Otros resultados comprenden la armonización de los ciclos de programación; evaluación de necesidades y acuerdo sobre asuntos administrativos centrado sobre todo en los servicios comunes y el establecimiento de la Casa de las Naciones Unidas; y medidas de procedimiento con vistas a establecer o reestructurar grupos temáticos. Varias oficinas, como las de Indonesia, Kenya, Myanmar, Malasia, el Pakistán y la República de Moldova, dieron cuenta de progresos consistentes en concentrarse en nuevos grupos temáticos y/o en recurrir a ellos para realizar análisis sustantivos, actividades de promoción, planificación y apoyo técnico. Se aprecia que el VIH/SIDA se ha convertido en una de las más alta prioridades de los grupos temáticos.

170. También se están realizando algunos intentos por establecer vínculos entre los esfuerzos en el plano de los países y los expertos del PNUD adscritos a la sede y otros integrantes del sistema de coordinadores residentes. Entre otros ejemplos de esto cabe citar las aportaciones de dependencias de organización para el marco de indicadores del sistema de evaluación común para los países; la colaboración entre el PNUD y el UNICEF en la planificación y vigilancia del fortalecimiento de la capacidad; y la facilitación de la participación de los países en la Red sobre Desarrollo Rural y Seguridad Alimentaria del CAC, que cuenta con los auspicios de la FAO.

### **Coordinación de la ayuda**

171. Las actividades que realiza el PNUD en apoyo de la coordinación de la ayuda (tercer subobjetivo, primera esfera estratégica de apoyo) se relacionan estrechamente con su papel como fundador y administrador del sistema de coordinadores residentes (véanse también los recuadros 10 y 11). Los datos de los informes anuales orientados hacia los resultados (véase el cuadro 12 *infra*) demuestran que casi las tres cuartas partes de las oficinas en los países que se desempeñan en esta esfera están comunicando progresos. Esto constituye una evidente oportunidad para que el PNUD elabore un enfoque coherente y estratégico que permita vincular sus responsabilidades en el marco del sistema de coordinadores residentes con su papel más amplio de coordinación de la ayuda. No cabe duda de que esa vinculación realzaría el sistema de coordinadores residentes y fortalecería su eficacia. Si bien es difícil llegar a conclusiones firmes sobre esta cuestión tan compleja a partir de los informes de 1999 sobre los resultados, resulta evidente que debe mantenerse en observación en los futuros informes de esta índole.



## Recuadro 10

**Reacción frente a crisis de alcance limitado: Un discreto logro del sistema de coordinadores residentes**

Existen situaciones de crisis que tienen un alcance limitado en el plano mundial pero cuyas repercusiones locales son importantes, y que permiten aprovechar las ventajas del sistema de coordinadores residentes dado que el PNUD y el sistema de las Naciones Unidas pueden reaccionar con rapidez sobre el terreno mediante la prestación de apoyo directo o la coordinación de los donantes. Por ejemplo, en Bougainville (Papua Nueva Guinea), el PNUD está financiando un innovador proyecto dedicado a la paz y la reconstrucción que incluye actividades con la Organización Internacional del Trabajo en algunas esferas. El propósito del proyecto es ayudar a restablecer y ampliar el capital social mediante la participación e inclusión a nivel de la comunidad. Al mismo tiempo, la oficina en el país está desempeñando un papel fundamental en la coordinación de los donantes y la creación de consenso respecto de los papeles y responsabilidades de los asociados para el desarrollo en Bougainville.

El sistema de las Naciones Unidas ha proporcionado también una respuesta humanitaria coordinada al conflicto étnico de las Islas Salomón. Durante la situación de emergencia surgida en la región Batken de Kirguistán, el sistema de las Naciones Unidas creó un grupo de operaciones de emergencia, convocó un grupo de coordinación de los donantes y emprendió una misión de verificación interinstitucional en cooperación con colegas de Tayikistán. A raíz de la emergencia, el PNUD creó un foro de donantes destinado concretamente a facilitar el desarrollo preventivo en las zonas meridionales del país, y varios organismos de las Naciones Unidas acordaron iniciar en colaboración un programa de asistencia para el Sur. En las Islas Comoras, el PNUD ha trabajado con la Organización de la Unidad Africana para hallar una solución a la crisis separatista, en particular velando por que las cuestiones fundamentales de desarrollo se tengan en cuenta en el debate político; contribuyó a evitar que se frustrara la conferencia entre comoranos celebrada en Antananarivo; y, posteriormente, facilitó la adopción de una posición común del sistema de las Naciones Unidas frente a la crisis que posiblemente haya contribuido a mitigar nuevas manifestaciones de violencia.

## Cuadro 12

**Coordinación de la ayuda (sexto objetivo, tercer subobjetivo, primera esfera estratégica de apoyo)**

<i>Regiones</i>	<i>Número de países que presentaron informes</i>	<i>Progresos importantes</i>	<i>Progresos parciales</i>	<i>Ninguna variación</i>	<i>No se actualiza la información</i>
África	29	5	13	–	11
Asia	15	8	5	–	2
Europa y la Comunidad de Estados Independientes	15	4	6	4	1
Estados árabes	6	2	3	–	1
América Latina y el Caribe	11	6	3	2	–

<i>Regiones</i>	<i>Número de países que presentaron informes</i>	<i>Progresos importantes</i>	<i>Progresos parciales</i>	<i>Ninguna variación</i>	<i>No se actualiza la información</i>
<b>Total</b>	<b>76</b>	<b>25 (33%)</b>	<b>30 (39%)</b>	<b>6 (8%)</b>	<b>15 (20%)</b>

#### Recuadro 11

#### **Alianzas para el desarrollo: experiencia del sistema de las Naciones Unidas con el marco integral de desarrollo**

Por conducto del sistema de coordinadores residentes, el sistema de las Naciones Unidas ha participado de manera destacada en las actividades del marco integral de desarrollo. En Ghana, por ejemplo, tuvo lugar una activa participación de organismos de las Naciones Unidas en cursos prácticos y seminarios de información sobre ese mecanismo: el UNICEF y el PNUD fueron los centros de coordinación para cuestiones relativas a la educación y a la reducción de la pobreza y la gestión de los asuntos públicos, respectivamente. Ghana fue también el primer país en el que se utilizó el sistema de evaluación común para los países con el fin de crear estrategias para el marco integral de desarrollo. En Bolivia, la base principal de ese marco fue el plan de desarrollo nacional, que se preparó mediante un diálogo nacional respaldado por el PNUD. Igualmente, la evaluación común para los países y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, junto con el marco integral de desarrollo, pueden haber desempeñado un papel decisivo en la propuesta del Gobierno de que se estableciera una nueva relación con los donantes; en esa propuesta se tienen en cuenta varias ideas propugnadas por las Naciones Unidas, tales como la armonización de los ciclos de programación, la utilización del enfoque programático, la descentralización y el hincapié en resultados estratégicos.

En la región de la Comunidad de Estados Independientes, el PNUD, el UNICEF y el ACNUR hicieron contribuciones a un curso práctico sobre el marco integral de desarrollo organizado por el Gobierno de Kirguistán. Se espera que la estrategia nacional de desarrollo sostenible humano, preparada con la asistencia del PNUD, sea la base principal del marco integral de desarrollo. Esa estrategia se encuentra en proceso de revisión a fin de incluir niveles de referencia de los progresos alcanzados en materia de desarrollo humano y alianzas. En Uganda, se ha invitado al PNUD a que se sume al pequeño grupo de donantes gubernamentales que intervienen en la preparación del marco integral de desarrollo. Se espera que el estudio visión 2025 (preparado por el Gobierno y los estudios del PNUD sobre las perspectivas nacionales a largo plazo), al igual que la estrategia de reducción de la pobreza que se encuentra en preparación, figuren entre los principales aportes al marco integral de desarrollo.

172. El análisis de los datos por grupo de ingresos indica que las oficinas de los países que son contribuyentes netos están obteniendo los mejores resultados, aunque, también en este caso, el número de los países que presentaron informes es demasiado pequeño para llegar a una conclusión; a continuación figuran las oficinas de los países de bajos ingresos y medianos ingresos, cuyo nivel de progresos es, en términos generales, similar; en el plano más bajo, pero en una posición cercana, figuran las oficinas situadas en los países menos adelantados.

### **Comunicación y divulgación**

173. El elemento final de este análisis por esfera estratégica de apoyo es el notable esfuerzo que están desplegando las oficinas en los países en materia de comunicación y divulgación, con objeto de dar a conocer a una amplia variedad de grupos destinatarios la misión y la labor del PNUD y del sistema de las Naciones Unidas, esfuerzo en el cual se presta especial atención a poner de relieve la labor de los organismos que no están representados. La información que proporcionan las oficinas en los países al respecto no sólo es amplia, sino que además indica un sólido desempeño, dado que algo más del 80% de las oficinas comunican haber efectuado progresos.

174. Los tipos de resultados que generan las oficinas en los países incluyen contribuciones a las estrategias conjuntas de información y comunicación del sistema de las Naciones Unidas; el establecimiento o desarrollo ulterior de centros de información de las Naciones Unidas u otras dependencias de información pública; la organización de actos especiales; la preparación de comunicados de prensa y reuniones de información, así como de suplementos para la prensa; y la producción de materiales de relaciones públicas como boletines y folletos.

175. Cabe mencionar en particular la creación de sitios del PNUD y las Naciones Unidas en la Web en más de 30 países, varios de los cuales incluyen algunas características innovadoras. Entre los ejemplos figuran un cibercafé en el Sudán, un centro cibernético y una revista en línea en Mongolia, una casa de té cibernética en la República Islámica del Irán y sitios temáticos en la Web sobre gestión de desastres y los servicios de apoyo de las Naciones Unidas en Viet Nam e Indonesia, respectivamente. También cabe citar en este sentido los servicios de alojamiento en la Web y otros relacionados con la Internet que proporciona el Programa de Información para el Desarrollo para Asia y el Pacífico a las organizaciones regionales de las Naciones Unidas, lo cual ha contribuido a mejorar la divulgación en la región.

### **Nuevas cuestiones**

176. Las nuevas cuestiones comprendidas en esta categoría son las siguientes:

- El sólido desempeño logrado en esta categoría puede considerarse como una ventaja y también como un aspecto débil del PNUD. Refleja la capacidad de éste y de las Naciones Unidas para incorporar las reformas de la Organización y garantizar el proceso de que se trata. No obstante, también indica una deficiencia en cuanto a que los progresos se miden, por ejemplo, de acuerdo con el número de Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo y de sistemas de evaluación común para los países que están en curso, y no mediante las respuestas a preguntas más difíciles sobre los resultados que así se consiguen. Ello indica que es necesario efectuar una revisión sustancial de la estructura y el contenido de los marcos estratégicos de resultados, haciendo mayor hincapié en los principales logros sustantivos de desarrollo que han de alcanzarse en colaboración con otras organizaciones de las Naciones Unidas.
- La cuestión del proceso plantea también otros problemas. En primer lugar, el drástico aumento de los gastos de transacción, es decir, el costo que entraña

realizar transacciones con las Naciones Unidas, se debe en parte a la falta de progresos en la racionalización y simplificación de los procesos de programación de los diferentes organismos. En segundo lugar, la utilización de una metodología única para la preparación del sistema de evaluación común para los países y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo pone en desventaja a las regiones que cuentan con capacidades limitadas, ya bien por parte de las oficinas en los países o de los gobiernos anfitriones. Tal vez no sea lógico mantener un enfoque tan estandarizado. Por último, otra cuestión relacionada con los gastos de transacción es la que concierne a los grupos temáticos a nivel de país. Es contado el número de oficinas que notifican haber aprovechado las reformas de las Naciones Unidas para reexaminar estratégicamente el número, las funciones y la actuación de estos grupos; muchas otras parecen correr el peligro de seguir aplicando el criterio usual.

- Los resultados del análisis apoyan la adopción por el PNUD de un papel más enérgico y estratégico para: a) procurar una reducción sustancial del costo de las transacciones con el sistema de las Naciones Unidas; b) movilizar a los asociados de las Naciones Unidas con el fin de alcanzar resultados de desarrollo concretos a nivel de país; y c) definir y proseguir sistemáticamente actividades propias de apoyo directo al seguimiento de las conferencias.



**V. Análisis detallado por subobjetivos**

**A. Primer objetivo: crear un entorno favorable para el desarrollo humano sostenible**

**Segundo subobjetivo: fortalecer la capacidad de las principales instituciones de gobierno a fin de lograr un desarrollo centrado en la población y fomentar la cohesión social**

**B. Segundo objetivo: erradicación de la pobreza y medios de subsistencia sostenibles**

**Primer subobjetivo: promoción de un desarrollo centrado en la pobreza y reducción de la vulnerabilidad**

**C. Sexto objetivo: apoyo del PNUD a las Naciones Unidas**

**Primer subobjetivo: seguir de manera efectiva e integrada las conferencias mundiales de las Naciones Unidas en el ámbito del desarrollo humano sostenible**

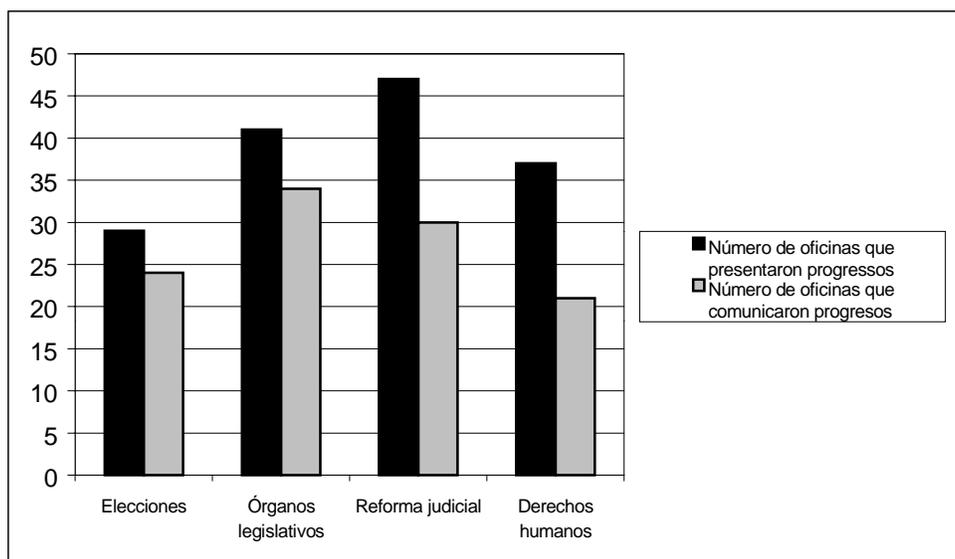
## A. Primer objetivo: crear un entorno favorable para el desarrollo humano sostenible

### Segundo subobjetivo: fortalecer la capacidad de las principales instituciones de gobierno a fin de lograr un desarrollo centrado en la población y fomentar la cohesión social

177. Este fue el subobjetivo que generó más información de las oficinas del PNUD en los países, tanto con arreglo al marco de financiación multianual como al informe anual orientado a los resultados. Además, en 1999 abarcó gastos de recursos básicos y complementarios ascendentes a 242 millones de dólares, es decir, el 12,9% del total de gastos del PNUD correspondiente a ese año. Como puede verse *infra* (gráfico 9), se registraron elevados índices de presentación de información sobre cada una de las esferas de apoyo estratégicas correspondientes al subobjetivo.

Gráfico 9

#### Esferas de apoyo del PNUD comprendidas en el segundo subobjetivo



178. La importancia del subobjetivo dimana del papel decisivo que pueden desempeñar las instituciones democráticas en lo que respecta a ampliar las oportunidades para todas las personas, en especial los pobres. El propósito del informe anual orientado hacia los resultados es examinar los progresos que realiza el PNUD en la promoción de esos logros fundamentales, por más que la definición del vínculo entre la gestión de los asuntos públicos y la reducción de la pobreza muchas veces permanece ambigua. En el mejor de los casos, cabe afirmar que, si bien se ha dedicado alguna atención a la vinculación de la política y la creación de capacidad con la reducción de la pobreza y el acceso a los pobres, estos esfuerzos parecen ser de carácter especial y generalmente no se realizan de forma coherente a nivel de región y de país.

179. Al parecer, el PNUD está promoviendo los programas de asistencia electoral como primera etapa para pasar a un programa más amplio de

fortalecimiento del gobierno democrático con miras al desarrollo humano y la erradicación de la pobreza. En este espíritu, el PNUD está creando un espacio en la esfera legislativa para sus actividades de promoción de políticas de desarrollo humano sostenible que permitan ampliar las opciones de que disponen los pobres y los desfavorecidos. Asimismo, el PNUD ha pasado a ser uno de los principales facilitadores de la reforma del sistema judicial, especialmente mediante iniciativas encaminadas a aumentar el acceso de los ciudadanos al debido recurso jurídico. Además, el enfoque de desarrollo humano sostenible que ha adoptado el PNUD, basado en los derechos, ha dado lugar a un constante aumento de programas de intercambio de conocimientos mediante los cuales se ayuda a los pobres a conocer y defender sus derechos humanos.

180. Se encuentra en marcha un alto grado de creación de capacidad general que no parece tener ninguna meta definida salvo, por ejemplo, “fortalecer” el parlamento. Es necesario perfilar el propósito de la asistencia, lo que, a su vez, puede facilitar mucho la medición de los resultados.

### **Elecciones: medio de acceso a un programa más amplio de gestión de los asuntos públicos**

181. La contribución del PNUD a las elecciones consiste fundamentalmente en prestar apoyo a la realización y preparación de los sufragios, así como a colaborar en el diseño de marcos jurídicos electorales compatibles con las normas internacionales (véase el objetivo genérico A en el cuadro 13). Las oficinas de los países están adoptando de manera creciente un enfoque integral de la asistencia electoral, en la que el apoyo visible a las elecciones sirve de medio de acceso fundamental para el fortalecimiento de las instituciones de gobierno democrático (véase el recuadro 12). Las actividades realizadas recientemente por el PNUD en Indonesia, Mozambique y Nigeria ponen de relieve esta nueva dirección. Por otra parte, en vista de la creciente participación del PNUD en las elecciones municipales locales, están surgiendo nuevas oportunidades para que la organización ayude a conformar la naturaleza y la modalidad de la descentralización. La labor relacionada con los referendos, la más reciente de las cuales tuvo lugar en Timor Oriental, es también una esfera en la que se están promoviendo las instituciones y los valores democráticos. Con todo, no parece que en las actividades de asistencia electoral del PNUD se preste igual atención al aumento de la participación de los partidos políticos, las organizaciones de la sociedad civil y el público en general en los procesos electorales (objetivo genérico B).

**Cuadro 13**  
**Fortalecimiento de los procesos electorales y aumento de la participación de los ciudadanos**

<i>Objetivo genérico A (apoyo a las elecciones)</i>	<i>Progresos</i>	<i>Objetivo genérico B (aumento de la participación)</i>	<i>Progresos</i>
DRA: 12 oficinas de países	10 oficinas de países	DRA: 1 oficina de país	1 oficina de país
DRAP: 8	5	DRAP: 7	5
DREA: 1	0	DREA: 1	1
DREC: 5	5	DREC: 0	0
DRALC: 3	3	DRALC: 2	2

## Recuadro 12

**Fomento de la confianza mediante la asistencia a los procesos electorales**

La celebración de elecciones es indispensable para establecer legitimidad política en los países que se proponen efectuar una transición hacia la democracia. Mediante el apoyo a las elecciones, el PNUD prepara a los países para poner en práctica un gobierno responsable y cultiva las relaciones necesarias para prestar apoyo a las actividades de reforma del gobierno en esferas delicadas como los derechos humanos y la independencia del poder judicial. A partir de la confianza establecida en torno a las elecciones locales de Nigeria en diciembre de 1998 y las elecciones presidenciales de febrero de 1999, el PNUD preparó las condiciones para la aprobación del programa general titulado “Gobierno orientado a la reducción de la pobreza y el desarrollo humano sostenible”, que se concentra, entre otras cosas, en el fortalecimiento de las instituciones de gobierno democráticas, los derechos humanos y la descentralización. Igualmente, en Indonesia, la coordinación por el PNUD en junio de 1999 de unas elecciones libres y justas reconocidas internacionalmente dieron lugar a una gestión nacional que contó con la ayuda del PNUD y estuvo encaminada a reformar el mecanismo parlamentario del país. Asimismo, el “Programa de Desarrollo Democrático (1995–1999)” de Mozambique, que consiste en la prestación de apoyo al poder judicial, el parlamento, la policía y los medios de difusión, se derivó del apoyo electoral internacional que recibieron las primeras elecciones multipartidistas del país, celebradas en 1994, apoyo que fue dirigido por el PNUD.

182. Alrededor del 83% de las 29 oficinas de países que presentaron informes comunicaron progresos parciales y todas incluyeron información sobre el objetivo genérico A (apoyo a las elecciones), mientras que sólo las de 11 países presentaron información sobre el objetivo genérico B (aumento de la participación). Los países de África notificaron avances en las esferas del fomento de la capacidad y el apoyo respecto de los órganos electorales y la capacitación y la legislación en materia electoral, mientras que las regiones de la DREC y la DRALC hicieron mayor hincapié en cuestiones de carácter más técnico, tales como la elaboración de registros y códigos electorales en computadora.

183. En el proceso de coordinación de la asistencia electoral, el PNUD suele trabajar con donantes bilaterales (como la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), el Organismo Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA) y el Organismo Noruego de Cooperación para el Desarrollo (NORAD)), con el Departamento de Asuntos Políticos de la Secretaría de las Naciones Unidas y con organizaciones no gubernamentales como la Fundación Internacional para los Sistemas Electorales. En la región de la DREC, el PNUD suele colaborar con la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa.

**Poder legislativo: formulación de políticas en favor de los pobres**

184. El PNUD está prestando apoyo a los órganos legislativos en 41 países. Todos estos países presentaron información en relación con la segunda esfera estratégica de apoyo del objetivo genérico A (fortalecimiento de la capacidad

legislativa), mientras que sólo 12 declararon intervenciones vinculadas con el objetivo genérico B (divulgación de cuestiones legislativas a los ciudadanos). En relación con el objetivo genérico A, están en ejecución 15 programas destinados a reformar los procedimientos, las estructuras y las normas de organización. El desarrollo legislativo es una prioridad fundamental en África, donde se encuentran en proceso de fortalecimiento parlamentos de 14 países, seguida de Asia con nueve programas de países. Diez países de Asia, África y América Latina exhiben progresos importantes, mientras que respecto de otros 13 países se registran progresos parciales. Once de las intervenciones son nuevas y, por tanto, todavía resulta prematuro medir los progresos. Se notificaron dificultades en siete de estos casos, de los cuales cuatro se encontraban en suspenso a finales de 1999. Las pruebas sugieren que puede resultar difícil emprender proyectos legislativos y que a menudo éstos requieren algún tiempo para cobrar impulso.

185. Alrededor del 50% de los países que presentaron informes en esta esfera están dedicados a incrementar la corriente de información mediante el empleo de tecnologías modernas (objetivo genérico B). Estos esfuerzos se basan en la premisa de que la falta de acceso a conocimientos especializados y datos socava la capacidad de los miembros de los parlamentos para comprender los problemas y formular soluciones. Dado que varios de estos programas son nuevos, es posible que transcurra algún tiempo antes de que puedan lograrse los resultados previstos.

186. Un nuevo aspecto positivo del PNUD consiste en proporcionar a los órganos legislativos asistencia en la formulación de prioridades y leyes relativas al desarrollo humano sostenible. En todas las regiones geográficas hay países que muestran algunos avances en legislación sustantiva, especialmente relativos a descentralización, lucha contra la corrupción y reforma constitucional. En Mongolia, el PNUD ayudó a redactar una ley de lucha contra la corrupción y un marco jurídico destinado a asegurar la elección de un mayor número de mujeres para el poder legislativo. No obstante, la mayor parte de la asistencia en la esfera legislativa está encaminada a mejorar las operaciones internas, con hincapié en los sistemas de información. Algunos programas suelen incluir la promoción de reformas administrativas, modificación de los procedimientos y capacitación de los miembros y el personal de los parlamentos. En Kazajstán, el PNUD prestó asistencia en la creación de una dependencia común de redacción de textos legislativos para las dos cámaras del parlamento. Si bien la mejora de la capacidad de los parlamentos puede dar lugar a una supervisión más amplia de la rama ejecutiva, hay ejemplos de oficinas de los países que intentan mejorar directamente esa supervisión.

187. El fortalecimiento de la divulgación a los ciudadanos y electores por parte del parlamento no parece ser una prioridad para la asistencia del PNUD. Se observan notables excepciones en el Brasil y Mongolia, países en los que el PNUD ha ayudado a establecer sitios en la Web destinados a aumentar el acceso del público a la información sobre el parlamento, y en Zimbabwe, donde el parlamento aprobó un nuevo programa de divulgación que incluye seminarios periódicos para los interesados.

188. El PNUD ha forjado sólidas alianzas en su labor con los órganos legislativos, pero no ha asumido consecuentemente un papel rector. En vista de la ventaja que representa la neutralidad del PNUD, esta es una esfera que no ha recibido suficiente atención. En particular, el PNUD colabora con la Unión Interparlamentaria y con algunas organizaciones no gubernamentales y organizaciones internacionales como

el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Asiático de Desarrollo, el Instituto Democrático Nacional y Acción Mundial de Parlamentarios.

### **Ampliación de la justicia: mayor imparcialidad y mejor acceso**

189. Cuarenta y siete oficinas de países notificaron haber realizado actividades en este ámbito. Con excepción de cuatro oficinas, todas comunicaron intervenciones relacionadas con el objetivo genérico A previsto (mejor acceso a la justicia). Veinticinco países están trabajando en aspectos relacionados con la reforma general de los sistemas jurídico, judicial y policíaco o penal (objetivo genérico B), mientras que sólo hay un programa dedicado a la lucha contra el delito transfronterizo (objetivo genérico C). El 25% de los programas son nuevos. Ocupan los primeros lugares en este sentido la DRALC y la DRA, a las que sigue de cerca la DRAP, mientras que la DREC presenta registros nominales. Se observan progresos importantes en 19 programas y progresos parciales en 11 programas. En general, los programas de América Latina y el Caribe son más maduros y exhiben mayores logros. También son notables los progresos alcanzados en las regiones de la DREC y la DRAP. Los programas de África y los Estados árabes se originaron recientemente y, salvo escasas excepciones, no arrojan aún resultados importantes aunque pueden observarse progresos parciales.

190. En la mayor parte de los programas se combinan diversas intervenciones para abarcar una diversidad de problemas relacionados con los sistemas judicial, penal y policíaco. Generalmente, las mejoras en los sistemas legislativo, de infraestructura y de gestión están vinculadas con los conocimientos sustantivos. La cuarta parte de estos programas se concentran en mejorar aspectos de la gestión de los tribunales, incluida la reforma de la labor procesal y los sistemas de comunicaciones. El Paraguay y el Perú comunicaron una reducción del tiempo de tramitación de las causas. Cinco programas de países han creado o están creando bases de datos jurídicos a fin de que el público y los profesionales de las ramas judicial y jurídica tengan más acceso a la legislación.

191. Una significativa proporción (26%) de la asistencia del PNUD en esta esfera está dedicada a la reforma del sistema de justicia. El PNUD participa regularmente en la realización de evaluaciones para proporcionar una base analítica para las actividades de reforma y en la conducción de un proceso de diálogo con otros donantes y partes interesadas. En 1999, el PNUD realizó en cinco países estudios sobre el sector judicial que se están utilizando en los análisis de las reformas necesarias. Las reformas dimanadas de diálogos anteriores han producido por lo general mejoras en la equidad y en el acceso. Por ejemplo, a partir de 1998, el Tribunal Supremo de Filipinas inició, con la asistencia del PNUD, un proceso general de consultas que dio lugar al establecimiento de un "Plan de Acción" para la reforma judicial. Por primera vez, los magistrados del Tribunal Supremo participaron en audiencias públicas con los ciudadanos a fin de preparar el Plan de Acción.

192. El PNUD ha participado también activamente en calidad de patrocinador de reformas jurídicas en 10 países. Por ejemplo, en Kenya ha redactado enmiendas de leyes que mejorarán la igualdad de los géneros, mientras que en Viet Nam se han añadido delitos ambientales y económicos al código penal.

193. Un número menor de países (cuatro) presentaron informes sobre la prestación de ayuda jurídica a los pobres. Por ejemplo, en Guatemala se ha creado un pequeño

cuerpo de defensores públicos con la ayuda del PNUD, mientras que en Uzbekistán se ha instituido una nueva organización no gubernamental de ayuda jurídica. Por otra parte, sólo seis países trabajan en la esfera relativamente nueva de la solución alternativa de controversias, que puede ser un eficaz instrumento para aliviar los retrasos en los tribunales, reducir los costos judiciales y proporcionar a los pobres acceso a la justicia. Por ejemplo, en Colombia y Filipinas, el PNUD está ayudando a poner a prueba sistemas de arbitraje innovadores de carácter experimental.

### **Derechos humanos: fomento de la toma de conciencia y fortalecimiento de las instituciones**

194. Una esfera nueva de participación del PNUD que, no obstante, experimenta un rápido crecimiento, es la de los programas de derechos humanos a nivel de país. La contribución del PNUD a la promoción y protección de los derechos humanos se concentra fundamentalmente en las esferas de la sensibilización y el asesoramiento en materia de política. El apoyo del PNUD ha incluido también el establecimiento de mediadores y comisiones nacionales de derechos humanos, así como el apoyo a éstos, además del fortalecimiento de la capacidad de los sistemas judiciales (véase el cuadro 14). Pese a la conclusión de la política de derechos humanos del PNUD en enero de 1998, se han observado progresos limitados en la prestación de ayuda a los países para que incorporen en la legislación nacional la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos (objetivo genérico B). En los programas del PNUD para los países se destaca la naturaleza intersectorial de los derechos humanos, y de esa manera se aplica un enfoque integral que reconoce la dependencia mutua y la complementariedad de los derechos sociales, económicos, culturales, civiles y políticos.

#### **Cuadro 14**

#### **Resultados comunicados por 37 oficinas del PNUD en los países sobre actividades en la esfera de los derechos humanos**

<i>Número total de oficinas que presentaron informes</i>	<i>Porcentaje de las 37 oficinas del PNUD en los países que trabajan en relación con los derechos humanos</i>
21 oficinas realizan actividades de sensibilización o educación cívica	57
14 oficinas prestan apoyo a la creación de mediadores nacionales de derechos humanos	38
10 oficinas prestan apoyo a comisiones nacionales de derechos humanos	27
10 oficinas prestan apoyo a la capacidad del sistema judicial en materia de derechos humanos	27

195. Las actividades conjuntas que realizan el PNUD y la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH) han experimentado un aumento constante desde marzo de 1998, cuando las dos organizaciones firmaron un memorándum de entendimiento. En particular, el PNUD y la OACDH han trabajado estrechamente en la preparación de materiales de capacitación sobre derechos humanos, la aplicación de un programa general de capacitación sobre derechos

humanos y la ejecución de dos importantes iniciativas, el Programa conjunto sobre fortalecimiento de los derechos humanos (HURIST) y el Programa de ayuda conjunta a comunidades (ACC). En la región de la DREC, el PNUD también colabora regularmente con la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa sobre cuestiones relativas a los derechos humanos.

196. Pueden observarse progresos en Europa y la Comunidad de Estados Independientes en virtud de dinámicas iniciativas de educación y divulgación, del número de mediadores y comisiones nacionales de derechos humanos que han recibido apoyo y del fomento de leyes destinadas a promover igualdad de oportunidades para la mujer. Asimismo, en la región de América Latina y el Caribe, la labor del PNUD de fortalecimiento de las actividades del sistema judicial relacionadas con los derechos humanos exhibe algunos adelantos muy notables. Menos visibles son los avances en los programas de derechos humanos relativamente más recientes de África, Asia y los Estados árabes.

197. Las actividades de sensibilización en derechos humanos del PNUD tienen lugar por conducto de programas de educación innovadores, la promoción de un enfoque del desarrollo humano sostenible basado en los derechos humanos y la prestación de asesoramiento de política a los diálogos nacionales de derechos humanos y al seguimiento de la Conferencia de las Naciones Unidas. Entre las actividades notables de sensibilización en materia de derechos humanos figura el proyecto del PNUD en la República Islámica del Irán titulado “Fortalecimiento de las capacidades de investigación y capacitación en materia de derechos humanos”, ejecutado en colaboración con la Universidad de Teherán, así como la capacitación de 50 prominentes miembros de los medios de difusión en el Níger.

198. La creación y el fortalecimiento de las comisiones y los mediadores de derechos humanos es una esfera de actividad cada vez mayor del PNUD; se está prestando apoyo a intervenciones de esta índole en 21 países de todas las regiones, la mayor parte de ellos de Europa oriental y la Comunidad de Estados Independientes. También se destaca, en el marco del apoyo del PNUD a las instituciones de derechos humanos, la elaboración de un plan estratégico para la creación de una Oficina del Ombudsman en Namibia, labor que dio lugar a la aprobación de la ley de 1999 sobre la Comisión de Derechos Humanos en Bangladesh, así como el respaldo a las comisiones nacionales de derechos humanos de Letonia y Rwanda.

199. Por último, más de la mitad de las oficinas de los países que toman parte en el fortalecimiento de la capacidad de los sistemas judiciales para promover y proteger los derechos humanos están situadas en América Latina. Los proyectos del PNUD para la región de la DRALC incluyeron el establecimiento de sistemas de información destinados a supervisar la ejecución del programa de derechos humanos del Brasil, así como la prestación de apoyo operacional a magistrados, fiscales y médicos forenses en el Perú.

### **Nuevas cuestiones**

200. Se observan acelerados cambios de las intervenciones del PNUD en esta categoría, lo cual refleja el creciente interés de los países en los que se ejecutan programas por obtener apoyo de la organización en esferas hasta ahora delicadas del fortalecimiento de las instituciones democráticas. Durante el período 1992–1998, la demanda de esos países para que se les prestara apoyo respecto de las instituciones

democráticas se multiplicó por diez. En general, los progresos alcanzados parecen satisfactorios, pero deben tenerse presentes algunas observaciones para el futuro:

- El PNUD debería esforzarse más por mejorar el acceso de los pobres a las instituciones de gobierno. Es cierto que en algunos países se ha utilizado un rasero “favorable a los pobres” para adoptar decisiones estratégicas acerca de los programas relacionados con el gobierno, pero no parece que se haya aplicado consecuentemente. Es posible que a menudo los programas relativos a la gestión de los asuntos públicos y a la pobreza se ejecuten paralelamente y, en consecuencia, se pase por alto la definición de vínculos claros;
- La orientación futura de la labor del PNUD en materia de gobierno debe basarse en la vinculación de los intereses relativos al desarrollo humano sostenible con el apoyo a las instituciones fundamentales. La asistencia del PNUD a los órganos legislativos y de derechos humanos puede ayudar a consolidar los valores y las instituciones democráticos, especialmente en situaciones frágiles a raíz de conflictos. La preparación de las instituciones democráticas para un gobierno responsable, incluso antes de las elecciones, puede ser tan importante para la legitimidad como la celebración de elecciones libres y justas. Aunque el PNUD ha prestado asistencia en materia de leyes y políticas que amplían las oportunidades para los pobres, en la mayor parte de los programas de países no se hace hincapié al respecto;
- En relación con los derechos humanos, la labor del PNUD sobresale en las esferas de la sensibilización y la educación. Trátese de la diseminación de folletos, carteles o investigaciones sobre los derechos humanos, o de la convocación de seminarios sobre el enfoque del desarrollo humano sostenible a partir de los derechos humanos, cabe señalar que el PNUD goza de una singular y visible posición para hacer avanzar el diálogo sobre los derechos humanos y que debería fortalecerse ésta, en particular ayudando a los pobres a conocer y defender sus derechos.

## **B. Segundo objetivo: erradicación de la pobreza y medios de subsistencia sostenibles**

### **Primer subobjetivo: promoción de un desarrollo centrado en la pobreza y reducción de la vulnerabilidad**

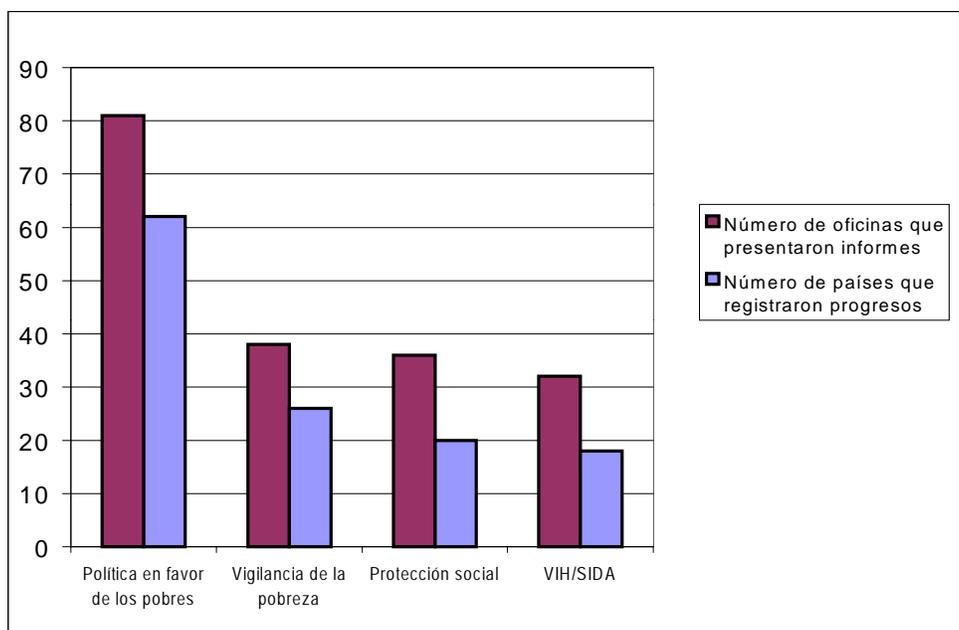
201. En la presente sección se analizan los progresos logrados en el cumplimiento del primer subobjetivo, que tiene relación, sobre todo, con las intervenciones de ámbito macroeconómico. El cumplimiento de ese subobjetivo entraña el apoyo del PNUD a los planes nacionales de lucha contra la pobreza, a las redes de seguridad social centradas en la pobreza, a las medidas de reducción de las secuelas de las epidemias y a la vigilancia efectiva de la pobreza y el aprovechamiento de los resultados de esta vigilancia al formular políticas. Gran parte de los progresos que se han obtenido en este ámbito tienen que ver con el desarrollo de la capacidad y la reforma de los marcos político, reglamentario y jurídico o de las instituciones. Sin embargo, hay que reconocer que algunos logros denotan más progreso que otros. Por ejemplo, es esencial que aumente el consenso público en favor de determinadas transformaciones políticas, pero ese aumento no entrañará automáticamente la transformación de la propia política ni la necesaria reasignación de recursos.

Análogamente, si bien la recopilación y la verificación de datos son requisitos para modificar la opinión pública, es posible que la reforma política y la consiguiente reasignación de recursos tarden mucho más en producirse. Estas cuestiones se tratan con mayor detenimiento en el análisis que se ofrece a continuación.

Gráfico 10

### Esferas de concentración de las actividades macroeconómicas del PNUD

(Oficinas en los países que presentaron informes sobre las esferas estratégicas de apoyo)



202. El apoyo que presta el PNUD en relación con el presente subobjetivo se divide en cuatro categorías generales. En el cuadro 10 figuran el número de oficinas en los países que presentaron informes sobre el elemento principal de cada categoría y el número de países que registraron progresos. Del gráfico se desprende que, dentro del presente subobjetivo, el PNUD ha apoyado prioritariamente la elaboración y ejecución de medidas políticas en favor de los pobres. Son muchos menos los países que han informado sobre las otras tres esferas de vigilancia de la situación de la pobreza, apoyo a los regímenes de protección social y lucha contra el VIH/SIDA. En lo que respecta a la vigilancia de la pobreza, ha habido algo más de progreso, ya que una buena proporción de las oficinas en los países han presentado informes y más de las tres cuartas partes han comunicado que se han obtenido resultados positivos. En el análisis que se ofrece a continuación se estudian sucesivamente todas las esferas estratégicas y se examina con más detalle el tipo de apoyo que les ha prestado el PNUD y la naturaleza de los progresos registrados.

### Promoción de medidas políticas favorables a los pobres y de planes nacionales de lucha contra la pobreza

203. El elemento principal del presente subobjetivo es el apoyo que presta el PNUD a los planes nacionales de lucha contra la pobreza y a la promoción de medidas políticas favorables a los pobres. En primer lugar, por lo que respecta a los planes de lucha contra la pobreza, se pueden distinguir las tres esferas siguientes: a)

promoción efectiva de esos planes; b) apoyo para prepararlos y c) ejecución. Un total de 73 países han informado de que han obtenido progresos en esas tres esferas. La buena noticia es que, del informe anual orientado hacia los resultados se desprende que el PNUD concentra sus esfuerzos en las etapas más avanzadas de la preparación y la ejecución de los planes. El apoyo del PNUD a actividades de promoción sólo ha sido un componente importante de su labor en 13 países, la mayoría de ellos países de ingresos medianos en los que la idea de adoptar estrategias concretas de lucha contra la pobreza ha entrado, en general, en fecha más reciente (diversos países en transición de Europa, de la Comunidad de Estados Independientes y de Asia y, en general, los países afectados por la crisis económica asiática). Se han logrado progresos sustanciales en 11 de los 13 países.

204. El grueso de la actividad del PNUD ha consistido en prestar apoyo a la preparación y ejecución de los planes de lucha contra la pobreza, y se ha logrado un progreso del 85% en este ámbito. El PNUD ha respaldado la preparación y la ejecución de planes de esa índole en 23 países de África y ha hecho progresos en el 87% de los casos; en las tres cuartas partes de ellos, se ha prestado apoyo en la etapa de ejecución, no en la etapa primera de preparación. La totalidad de los 10 países de Europa y la Comunidad de Estados Independientes que han presentado informes han registrado progresos, también, especialmente en la etapa de ejecución. En cambio, en Asia y el Pacífico, aunque el 80% de los 15 países que han presentado informes han registrado progresos, en las tres cuartas partes de los casos han progresado en la prestación de apoyo a la preparación de los planes, no en la prestación de apoyo a la ejecución de éstos. En los informes que han presentado varias regiones, como África, Asia y el Pacífico, y Europa y la Comunidad de Estados Independientes, se ve que ha habido una cooperación amplia con el Banco Mundial. En América Latina y el Caribe, el apoyo del PNUD a las estrategias de reducción de la pobreza ha consistido en entablar relaciones de colaboración estrechas con el Banco Mundial, pero también, sobre todo, con el Banco Interamericano de Desarrollo y la Comunidad Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). En el caso de la Dirección Regional de los Estados Árabes, el Líbano y Marruecos, así como de los países que son contribuyentes netos, se ha progresado en cuanto a sensibilizar a los gobiernos hacia los problemas que plantean la pobreza y el desarrollo humano sostenible.

### **El olvido de la política macroeconómica**

205. Se pidió a las oficinas del PNUD en los países que facilitaran información para el informe anual orientado hacia los resultados sobre el progreso que habían hecho en cuanto a prestar apoyo a las políticas macroeconómicas y sectorial en pro de los pobres en general, en lugar de información con respecto a la prestación de apoyo a una estrategia nacional específica de lucha contra la pobreza. Se ha facilitado muy poca información al respecto y la que se ha facilitado versa, primordialmente, sobre la promoción de medidas políticas en favor de los pobres en los sectores sociales de la sanidad, la enseñanza y, con menor frecuencia, el abastecimiento de agua y el saneamiento. Hay muy pocos indicios de que se haya progresado en cuanto a ayudar a los países a convertir su marco político macroeconómico en un marco más favorable a los pobres. Al parecer, esto corre por cuenta de otras entidades, especialmente el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Esta falta de información sobre la política macroeconómica o sobre los sectores distintos de la sanidad y la enseñanza, por ejemplo el financiero o el agrario, indica que

muchas oficinas en los países tienen una concepción estrecha de la reforma política dirigida a favorecer a los pobres. El PNUD debería ampliar su ayuda a la reforma política y establecer y fortalecer instituciones en sectores distintos de los sociales.

206. Hay unas cuantas excepciones con respecto a la reforma de la política macroeconómica. En América Latina y el Caribe, el PNUD ha facilitado de manera decisiva el análisis de los efectos de la política macroeconómica sobre la pobreza en 15 países. El África subsahariana, Côte d'Ivoire y Zimbabwe son otros ejemplos de lugares en que el PNUD ha colaborado de manera expresa con los gobiernos para analizar qué posibilidades hay de que el crecimiento económico se comporte de manera imprevista y se concentre en sectores que benefician a los pobres desproporcionadamente. Los esfuerzos que han hecho las oficinas del PNUD en diversos países para ayudar a elaborar documentos relativos a la estrategia de reducción de la pobreza, que estaban vinculados originalmente a la segunda iniciativa conjunta del Banco Mundial y el FMI para renegociar la deuda de los países pobres muy endeudados, demuestran también que se intenta tener en cuenta los aspectos más generales de carácter macroeconómico, sobre todo en dos países de Asia sudoriental: Viet Nam y la República Democrática Popular Lao (véase el recuadro 13). Si se analizan los informes anuales orientados hacia los resultados de la región de África, se observa que esta región está forjando unas relaciones de colaboración más estrechas con el Banco Mundial y el FMI.

#### Recuadro 13

##### **Primeros pasos del PNUD en lo que respecta a los documentos relativos a la estrategia de reducción de la pobreza**

El PNUD ha empezado a prestar asistencia para preparar los documentos relativos a la estrategia de reducción de la pobreza en seis países de África, tres de América Latina y dos de Asia sudoriental. En Zambia, la especialización del PNUD en gestión de los asuntos públicos hace que concentre su labor en ayudar al Gobierno organizando cursos prácticos sobre esos documentos en los que participan parlamentarios y representantes de la sociedad civil. El PNUD lleva a cabo una labor parecida en Mauritania, donde apoya un proceso de consultas para elaborar una serie de indicadores de vigilancia de la pobreza orientados hacia los resultados. En Honduras y Nicaragua, ha coordinado un equipo consultivo que se encarga de elaborar los documentos relativos a la estrategia de reducción de la pobreza y, en Bolivia y también en Honduras, ha apoyado la elaboración de análisis sobre la relación entre la política macroeconómica y la pobreza, que se incorporan directamente al documento relativo a la estrategia de reducción de la pobreza. En cuanto a Asia, ha empezado a colaborar con Viet Nam y se prepara para ayudar al Gobierno de la República Democrática Popular Lao a redactar el documento provisional relativo a la estrategia de reducción de la pobreza.

El PNUD ha respaldado la elaboración de estrategias, programas e instrumentos nacionales de reducción de la pobreza durante muchos años y en muchos países. No obstante, tiene que redoblar sus esfuerzos para procurar que la labor que ya se ha hecho y los conocimientos que se han acumulado se aprovechen al elaborar los documentos relativos a la estrategia de reducción de la pobreza. Un ejemplo de buen aprovechamiento ha sido el de Malí, que fundamenta directamente su labor en este ámbito en su estrategia vigente de reducción de la pobreza, la cual se ha elaborado con ayuda considerable del PNUD.

207. También hay casos en que el PNUD ha logrado ampliar su visión de las medidas políticas en pro de los pobres para abarcar una gama más extensa de sectores; por ejemplo, en los casos de Rumania y, por lo que respecta a la privatización, de Uzbekistán. No obstante, está claro que, en general, se ha prestado muy poca atención a la política macroeconómica y a los sectores distintos de la sanidad y la enseñanza.

#### **Iniciativa 20/20: hasta la fecha escasos resultados concretos**

208. Aunque está claro que, para reducir la pobreza de manera efectiva, el PNUD tiene que hacer algo más que promover la sanidad y la enseñanza, sigue siendo esencial mejorar la prestación de servicios sociales básicos destinados a los pobres. Un instrumento importante para lograrlo es la Iniciativa 20/20 y, en cuanto a la aplicación de ésta, se ha progresado en tres frentes de actividad: a) realización de un estudio de viabilidad de la iniciativa, b) realización de actividades de promoción basadas en el estudio de reasignación de los gastos nacionales y c) reasignación de recursos públicos (o mantenimiento de los recursos, en caso de recorte presupuestario) en favor de los servicios sociales básicos. Sólo esta última actividad constituye prueba veraz de que haya mejorado la situación de los pobres.

209. De los 42 países que habían registrado logros positivos, en algo más de la mitad el logro se había limitado a la primera etapa de realización de un estudio. Aunque los datos son vagos, parece que el PNUD ha tenido un papel más destacado en el proceso de aplicación de la Iniciativa 20/20 de América Latina y el Caribe que en el de otras regiones. En la tercera parte de los casos, el PNUD ha utilizado el estudio de viabilidad de la iniciativa 20/20 como medio de fomentar el diálogo sobre la reasignación (o el mantenimiento, en caso de recorte presupuestario) de recursos en favor de los sectores sociales, sobre todo en África (seis países) y América Latina (cuatro países). Sin embargo, al calcular esas cifras tan bajas no se ha tenido en cuenta que algunos países, sobre todo de Europa y de la Comunidad de Estados Independientes, han utilizado, como medio principal de fomentar dicho diálogo, los informes nacionales sobre el desarrollo humano, más que la Iniciativa 20/20. Sin embargo, con independencia de qué medio de promoción se haya utilizado, son pocos los países que se hallan en la etapa de reasignación de recursos, y cuatro de los seis logros positivos se han obtenido en América Latina. Por consiguiente, los resultados generales son bastante decepcionantes.

#### **Promoción de la protección social centrada en la pobreza: resultados desiguales**

210. Esta esfera estratégica de apoyo ofrece un panorama desigual y bastante decepcionante. De los 36 países que han presentado informes, 20 han dicho que se había progresado en hacer que los gobiernos tuvieran en cuenta a los grupos sociales más vulnerables al organizar su régimen de seguridad social. La mayoría de los países se encontraban en la etapa preliminar de diálogo o de preparación de la reforma, no en la de ejecución.

211. Alrededor del 70% de los países que han registrado progresos están comprendidos en la categoría de países de ingresos medianos, y sólo uno de ellos pertenece al África subsahariana. La región de Europa y la Comunidad de Estados Independientes constituyen una excepción, ya que son 11 los países de esa región que han presentado informes. Sin embargo, en esa región, al igual que en las demás,

parece que el PNUD suele apoyar la reforma del régimen de la seguridad social en general, en lugar de procurar que el régimen en cuestión sea particularmente sensible a las necesidades de los pobres y los vulnerables. Así, por ejemplo, aunque la región de Europa y la Comunidad de Estados Independientes sea la que haya obtenido mayores progresos, de los informes presentados se deduce que sólo cinco de los 11 países que los han presentado aplican medidas políticas dirigidas expresamente a favorecer a los pobres; por ejemplo, la aprobación de un proyecto de ley, preparado por el PNUD y la OIT, de aumento de las pensiones de los más vulnerables (en Belarús), y la mejora de los servicios que reciben las personas vulnerables, mediante subsidios familiares, prestaciones de desempleo y pensiones (en Armenia). En Europa y la Comunidad de Estados Independientes, el PNUD ha colaborado de manera particularmente estrecha con la OIT para reformar los regímenes de seguridad social con objeto de favorecer a los pobres, sobre todo en Belarús, Bulgaria, Polonia y Ucrania.

212. El término “protección social” suele interpretarse mal y son ocho, al menos, las oficinas en los países que han informado sobre los progresos en materia de preparación para casos de desastre o apoyo humanitario. Tanto esa confusión como la falta de progresos de los países de ingresos bajos dan a entender que hay que aclarar ese término y estudiar con detenimiento cómo puede aplicárselo en los países más pobres. Si el PNUD desea tener más influencia, deberá conjugar de manera más meticulosa su conocimiento de la pobreza y la vulnerabilidad y su labor para reducir ambas con su aportación a la protección social.

#### **La lucha contra el VIH/SIDA: prevención, tratamiento y medidas contra la marginación**

213. Aunque estaba previsto que esta esfera estratégica de apoyo abarcara la lucha del PNUD contra las epidemias en general, los logros y los indicadores previstos se han concentrado en el VIH/SIDA. En consecuencia, sólo tres países han presentado informes sobre las epidemias en general, y el análisis que se ofrece a continuación se centra, por tanto en el VIH/SIDA.

214. El PNUD ha actuado en tres ámbitos: a) apoyo de campañas de educación de la opinión pública con respecto a la prevención y el tratamiento del VIH/SIDA y sus secuelas económicas y sociales; b) fomento de la capacidad nacional, sobre todo de la capacidad de elaborar estrategias multisectoriales y c) adopción de medidas prácticas en el plano comunitario. En lo que respecta al primero de esos ámbitos, sólo han presentado informes 16 países, aunque en las tres cuartas partes de ellos han registrado progresos. La región de Asia y el Pacífico ha sido la que ha remitido el mayor número de informes (6) y la que ha tenido el mayor número de países que han hecho progresos (4). El apoyo prestado a esa región ha sido variado y ha abarcado desde el suministro de materiales pedagógicos en Camboya hasta la realización de estudios socioeconómicos en Viet Nam, pasando por la financiación de campañas de mentalización patrocinadas por organizaciones no gubernamentales en Mongolia.

215. Sin embargo, los mayores esfuerzos se han concentrado en los programas nacionales, sobre los cuales han informado 32 países. No es de extrañar que haya sido más difícil afianzar la capacidad nacional y las estrategias multisectoriales que limitarse a lanzar campañas de mentalización; por tanto, la proporción de países que han registrado progresos ha sido considerablemente inferior: del 56%. Las regiones

cuyos países han progresado más han sido África (6) y Asia y el Pacífico (6); habida cuenta de la superficie de la región de Europa y la Comunidad de Estados Independientes, merece la pena destacar que cinco de sus países han registrado progresos. Una característica de la labor del PNUD en África ha sido que ha incorporado los resultados de los estudios socioeconómicos sobre el VIH/SIDA en la política y los programas nacionales (Botswana, Mozambique, Sudáfrica y Swazilandia).

216. Se han registrado muchos menos progresos en el ámbito comunitario, y son muy pocos los informes de las oficinas en los países en que se señale que se ha procurado expresamente prevenir la marginación de las personas que han contraído el SIDA. En África sólo ha habido un caso de progreso; en América Latina y el Caribe, dos; en Asia y el Pacífico, tres, y en Europa y la Comunidad de Estados Independientes, otros tres. En los Estados árabes se ha progresado muy poco en los tres ámbitos a que se ha hecho referencia, pero en el ámbito comunitario no se ha progresado nada. El PNUD ha promovido con éxito la adopción de medidas prácticas en que no se descarte la lucha contra la marginación y, en este orden de cosas, ha ayudado a elaborar un proyecto de ley sobre diversas cuestiones de derechos humanos en Haití y a organizar cursos de enseñanza para policías y periodistas en Ucrania. Parece que, dentro del ámbito que se examina, el PNUD ha tenido un papel más importante en Europa y la Comunidad de Estados Independientes, donde preside los grupos temáticos de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA que hay en la mayoría de los países de la región. En Asia y el Pacífico y en África, ha mantenido relaciones de colaboración particularmente estrechas con el ONUSIDA.

### **Vigilancia de la pobreza humana y de la pobreza de ingresos**

217. La vigilancia de la situación de la pobreza es la segunda esfera especial de apoyo más importante para las oficinas en los países, tanto por lo que respecta a incluir esa vigilancia en su marco estratégico de resultados como a la obtención de estos resultados (véase el gráfico 10). En el presente documento se tratan tres aspectos de esa vigilancia: a) el apoyo del PNUD para actualizar periódicamente las estadísticas de pobreza; b) la ayuda para desglosar por sexo los datos relativos a la pobreza y c) el fomento de la utilización de datos relativos a la pobreza al fijar políticas y estrategias. Un total de 56 países, de los cuales 16 pertenecían al África subsahariana, 15 a América Latina y el Caribe y 12 a Asia y el Pacífico, han comunicado que actualizan periódicamente sus estadísticas de pobreza. Lo más alentador es que 36 países, cifra que equivale al 64% de los que actualizan periódicamente esas estadísticas, han comunicado que las toman en consideración en sus planes y su política nacionales de lucha contra la pobreza. Un tercio de ellos pertenecen al África subsahariana, y los que registran más progresos, en general, son los países menos adelantados y los países de bajos ingresos, ya que casi el 60% de los resultados positivos les corresponden a ellos. Esta situación se debe a que ha sido en el África subsahariana donde el PNUD ha respaldado de manera más activa la elaboración y ejecución de planes de lucha contra la pobreza y, así, se han obtenido resultados positivos en 20 países de la región (véase *supra*). Eso indica que el PNUD ha logrado, en cierta medida, coordinar en la práctica la labor en materia de indicadores con la labor de apoyo a los planes de lucha contra la pobreza. Los informes nacionales sobre el desarrollo humano se han utilizado también como punto de partida para entablar un diálogo nacional sobre la política de lucha contra

la pobreza. En el caso de la Dirección Regional para Europa y la Comunidad de Estados Independientes, por ejemplo, esos informes han sido los primeros en que se hecho hincapié en los costos sociales de la transición y en los que se ha tratado de sensibilizar a la opinión pública y al gobierno con respecto a esas cuestiones.

218. Alrededor de 32 oficinas del PNUD en los países de diversas regiones han comunicado que se están elaborando estadísticas de pobreza desglosadas por sexo. El 57% de los países de Europa y la Comunidad de Estados Independientes que han informado concretamente sobre la vigilancia de la pobreza están elaborando también datos desglosados por sexo, y lo mismo están haciendo un porcentaje menor de los Estados de América Latina y el Caribe y de los Estados árabes. Sin embargo, aunque los resultados que figuran en los informes anuales orientados hacia los resultados sean esperanzadores, indican, no obstante, que el PNUD no coordina de manera suficiente su labor relativa a las cuestiones de género con su labor relativa a la pobreza y que no tiene en cuenta a las personas a quienes afecta esa doble labor, es decir, a las mujeres pobres (véase recuadro 14).

#### Recuadro 14

##### **Vigilancia de la pobreza y garantía de la sensibilidad a las cuestiones de género**

El informe anual orientado hacia los resultados revela casos en que el PNUD se esfuerza por obtener datos sobre pobreza y desarrollo humano desglosados por género, a fin de ayudar a garantizar que la fijación de políticas en favor de los pobres tenga en cuenta las dimensiones de género de la reducción de la pobreza. Entre los ejemplos concretos se cuentan el apoyo del PNUD a la evaluación de la vulnerabilidad y la pobreza realizada en Maldivas, en que se estableció por primera vez un índice de vulnerabilidad desglosado por sexo. Entre otros ejemplos en la región de Asia y el Pacífico se cuentan Filipinas, la India, Nepal y la República de Corea, que, con el apoyo del PNUD, incluyen el trabajo doméstico no remunerado en las encuestas sobre fuerza de trabajo e incorporan éste en la adopción de decisiones sobre política.

El informe anual orientado hacia los resultados también indica logros positivos en otras regiones, a menudo mediante informes sobre desarrollo humano nacionales. Como ejemplos cabe citar Albania, Burkina Faso, el Iraq, Kirguistán, el Níger, la República Centroafricana, Tayikistán, Uzbekistán y Zambia. Sin embargo, según parece, los programas del PNUD en apoyo a una mejor vigilancia de la pobreza y los que apoyan el desglose de datos por género a menudo actúan en sendas paralelas, siendo muy escasa la interacción entre ambos tipos de programas.

##### **Necesidad de prestar más atención a la pobreza humana**

219. Hace poco, muchas oficinas del PNUD se hallaban en la etapa de promover la realización de estudios y evaluaciones de la pobreza. Sin embargo, en el informe anual orientado hacia los resultados se indica que los logros positivos de las campañas de promoción dirigidas a mejorar la vigilancia de la pobreza ya no representan sino un quinto de los logros positivos registrados. En la mayoría de los casos, las oficinas del PNUD en los países han realizado labores correspondientes a etapas más avanzadas, como ayudar a hacer encuestas familiares nacionales o a publicar una evaluación de la situación de la pobreza basada en esas encuestas, a

menudo en colaboración con el Banco Mundial. En algunos países, como Guyana, Malasia, Marruecos y Tayikistán, se han llevado a cabo, hace poco, nuevas encuestas familiares. Sin embargo, en la mayoría de los casos, con la excepción del de América Latina, el PNUD ayuda a hacer nuevas evaluaciones de la situación de la pobreza, no sólo a hacer encuestas.

220. A pesar de todo lo anterior, muchas evaluaciones se basan en estudios de ingresos y gastos de tipo tradicional. El PNUD ha exhortado a algunos países a que vigilen la pobreza humana, pero esos países no conocen bien las técnicas de sondeo necesarias o carecen totalmente de ellas. Armenia y el Yemen son dos excepciones recientes, que sí vigilan la pobreza humana. Sólo en unas cuantas evaluaciones, como las que se han llevado a cabo en Kirguistán, Papua Nueva Guinea y Uganda, se ha hecho hincapié en los métodos participativos.

221. La predominancia de los estudios de tipo tradicional en América Latina, obedece, en parte, a la colaboración estrecha que mantiene esta región con el Banco Interamericano de Desarrollo y con el Banco Mundial. Habida cuenta de que el Banco Mundial adopta cada vez más métodos participativos y aumenta su gama de medidas de lucha contra la pobreza, el PNUD tiene la oportunidad de entablar con él unas relaciones de colaboración en las que se otorgue la debida importancia tanto a la pobreza humana como a la pobreza de ingresos. Por último, pocas oficinas han progresado en cuanto a convencer a los países en que están situadas de que se fijen unos plazos para cumplir sus objetivos y metas de reducción de la pobreza, a pesar de que esa fue una de las principales promesas que hicieron los países en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social.

222. Así pues, de los resultados notificados se desprende que la ayuda que ha prestado el PNUD para promover la vigilancia de la pobreza de ingresos ha sido valiosa, pero hay que avanzar más en la vigilancia de la pobreza humana. Ello podría lograrse dando mayor importancia a publicaciones como los informes nacionales sobre el desarrollo humano que se centran en la pobreza y los informes nacionales o regionales sobre la pobreza (como *South Asia Poverty Monitor* y *Poverty in Transition*). Una manera de mejorar la formulación de políticas en pro de los pobres será promover la comprensión del carácter polifacético de la pobreza.

### **Cuestiones de importancia incipiente**

223. El presente subobjetivo se centra, sobre todo, en prestar apoyo en el plano macroeconómico y en obtener resultados en este plano. Sin embargo, es importante reconocer que, en conjunto y tal como se señala en el informe del PNUD sobre la pobreza correspondiente al año 2000, el interés que tiene el Programa en reducir la pobreza suele plasmarse en toda una gama de proyectos inconexos de pequeña escala y de ámbito microeconómico. El panorama de progreso que acaba de exponerse debe contrastarse con el dato de que los recursos que se han asignado a más actividades microeconómicas, comprendidas en el segundo subobjetivo, que han sido de alrededor de 419 millones de dólares en 1999, han superado en más del doble a los recursos que se han asignado a las actividades macroeconómicas, que han sido de alrededor de 172 millones de dólares en ese mismo año. Los informes indican que, en los casos en que las estrategias nacionales de lucha contra la pobreza se materializan en componentes de programas, el PNUD, debido a la limitación de sus fondos y de su capacidad de responder a las exigencias de sus asociados, se especializa en intervenciones microeconómicas o dirigidas a grupos de destinatarios

específicos, consistentes, por ejemplo, en prestar servicios de microfinanciación o servicios sociales de pequeña escala. El peligro de esto radica en que el PNUD apoye numerosas intervenciones microeconómicas sin interesarse lo suficiente por ampliar su escala de manera gradual para ampliar, así, sus efectos ni procurar que proporcionen ideas útiles a los encargados de formular la política correspondiente. Si el PNUD no aumenta gradualmente la escala de sus intervenciones microeconómicas ni establece una relación clara entre esas intervenciones y la formulación de políticas, la aportación que haga a la reducción de la pobreza será exigua.

224. De los informes anuales orientados hacia los resultados se desprende que, si bien muchas oficinas en los países apoyan, los planes nacionales de lucha contra la pobreza y la reforma de la gestión de los asuntos públicos, no suelen plantearse de manera definida la relación que hay entre esa reforma y esos planes. En una evaluación temática reciente sobre la descentralización, hecha por el PNUD, se ha llegado a la conclusión de que no hay una relación de causa–efecto entre el aumento de la descentralización y el aumento de la sensibilidad de las instituciones a las necesidades de los pobres. Sin embargo, habida cuenta de la experiencia y el conocimiento que posee el PNUD, éste puede tener ventaja en lo que respecta a determinar en qué circunstancias y de qué manera pueden compaginarse los objetivos de reformar la gestión de los asuntos públicos y reducir la pobreza. El PNUD tiene la oportunidad de afianzar la coordinación entre sus actividades de reforma de la gestión de los asuntos públicos y de reducción de la pobreza inspirándose en el compromiso que asumieron los participantes en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de aplicar estrategias nacionales efectivas de lucha contra la pobreza.

### **C. Sexto objetivo: apoyo del PNUD a las Naciones Unidas**

#### **Primer subobjetivo: seguir de manera efectiva e integrada las conferencias mundiales de las Naciones Unidas en el ámbito del desarrollo humano sostenible**

225. El presente subobjetivo afecta, primordialmente, a la función que tiene el PNUD de hacer que el sistema de las Naciones Unidas desarrollo preste a los países en que se administran programas una ayuda más cooperativa y más efectiva para que cumplan el programa de desarrollo mundial que ha surgido de las conferencias celebradas por la Organización en el decenio de 1990. En particular, afecta a la función que desempeña el PNUD, tanto a título particular como en colaboración con sus asociados, de eslabón fundamental de la cadena que une los objetivos mundiales con la actividad nacional, ya que es la rama operativa principal del sistema de las Naciones Unidas en el ámbito del desarrollo.

226. Por tanto, no es de extrañar que, en lo que respecta al presente subobjetivo, el PNUD desarrolle una actividad a gran escala sobre el terreno: hay 74 oficinas en diversos países que promueven de manera directa el seguimiento de conferencias (primera esfera estratégica de apoyo) y 98 oficinas que utilizan el sistema de evaluación y el MANUD como instrumentos para definir con precisión el apoyo de las Naciones Unidas al seguimiento de conferencias (segunda esfera estratégica de apoyo). El rendimiento general de esos esfuerzos en el ámbito nacional es

impresionante, ya que todas esas oficinas han registrado unos progresos medios del 77% con respecto a los objetivos previstos. También ha habido progresos en el ámbito empresarial (tercera esfera estratégica de apoyo), en el que el PNUD ha ayudado a forjar una postura más coherente en lo que respecta a las cuestiones relacionadas con el desarrollo mundial y al seguimiento de conferencias, tanto dentro del sistema de las Naciones Unidas como de otros foros internacionales.

227. Sin embargo, si se examinan con más detenimiento los datos de los informes anuales orientados hacia los resultados, que se han visto confirmados por los de otras fuentes, como el informe anual sobre la pobreza correspondiente al año 2000, surgen tres programas:

- Las actividades que realizan el sistema de las Naciones Unidas, en general, y el PNUD, en particular, en apoyo del seguimiento de conferencias parecen estar demasiado dispersas como para tener una influencia considerable a mediano y largo plazo;
- Aunque hayan dado buenos resultados, algunas de las actividades principales de apoyo al seguimiento de conferencias adolecen de defectos elementales; por ejemplo, el de que se elaboren planes de acción no basados en objetivos nacionales claros que se correspondan con los objetivos mundiales y no coordinados con los presupuestos;
- El GNUD y el PNUD, en particular, no deben llegar a la conclusión prematura de que la adopción general del sistema de evaluación común y del MANUD implica que las reformas de las Naciones Unidas están muy avanzadas en el plano nacional. Al contrario, los progresos que se han hecho hasta ahora, aún siendo considerables, siguen concentrándose en las etapas preliminares de la ejecución. Aún no se han abordado las tareas ni las decisiones más difíciles; por ejemplo, la de hallar medios para garantizar que esos instrumentos ayuden a agilizar y fortalecer las medidas nacionales de seguimiento de conferencias.

A continuación, se ofrece un análisis detallado de las tres esferas estratégicas de apoyo del presente subobjetivo.

#### **Apoyo directo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo al seguimiento de las conferencias de la Organización (primera esfera estratégica de apoyo)**

228. Según se indica en el cuadro 15, las oficinas han informado de que, en la presente esfera estratégica de apoyo, el índice de progreso es muy alto (80%). Si se desglosan los datos por región, aparecen algunas diferencias de rendimiento interesante: las regiones que han obtenido resultados superiores a la media son África y Asia y el Pacífico, que prefieren recibir apoyo en materia de desarrollo de políticas y de planificación de medidas; no obstante, esas regiones están logrando, en la mayoría de los casos, progresos “moderados”, pero no progresos “considerables”. Por el contrario, las regiones de Europa y la Comunidad de Estados Independientes y de América Latina y el Caribe hacen más hincapié en las actividades de promoción y de extensión educativa, que tienen un rendimiento menor pero producen más progresos “considerables”.

Cuadro 15

#### **Apoyo directo al seguimiento de conferencias**

<i>Región</i>	<i>Número de países que presentaron informes</i>	<i>Progresos importantes</i>	<i>Progresos parciales</i>	<i>Ninguna variación</i>	<i>No se actualiza la información</i>
África	19	5	11	–	3
Asia	12	3	7	1	1
Europa y la CEI	17	8	5	4	–
Estados árabes	12	3	6	2	1
América Latina y el Caribe	14	9	2	–	3
<b>Total</b>	<b>74</b>	<b>28 (38%)</b>	<b>31 (42%)</b>	<b>7 (9%)</b>	<b>8 (11%)</b>

229. Si se examinan con más detenimiento esos dos grupos de actividades, se observa que las actividades de promoción se suelen organizar mediante conferencias sobre temas concretos, como la pobreza, el género y el medio ambiente, conferencias que suelen estar ligadas a las evaluaciones de seguimiento que se hacen en el quinto aniversario de su celebración. Las oficinas en los países combinan métodos diversos. Por ejemplo, los informes periódicos, así como los estudios y las encuestas, se utilizan para vigilar los progresos y sentar los cimientos del diálogo en materia de seguimiento. Asimismo, unas cuantas oficinas han comunicado que utilizan los informes nacionales como punto de partida bien para estimular la adopción de medidas de seguimiento o bien para fortalecer los procesos de seguimiento que estén en curso. Una esfera de actividad muy relacionada con la anterior es la de la creación de bases nacionales de datos electrónicos que ayuden a vigilar el seguimiento de conferencias. Por ejemplo, el PNUD ha ayudado a elaborar análisis de situación relativos al seguimiento de conferencias en Bangladesh, la República Dominicana y Kirguistán, a redactar un documento expositivo conjunto (de las Naciones Unidas) sobre el mismo tema en Viet Nam, a preparar la segunda edición de un informe sobre “el Pakistán y el programa mundial de las Naciones Unidas” y a montar, en el Líbano, una red informática de apoyo al Comité Interministerial de Seguimiento de Conferencias.

230. Las oficinas en los países han informado de que la siguiente etapa de su labor ha consistido en organizar foros, seminarios y cursos prácticos de ámbito nacional o infranacional para sensibilizar a diversos destinatarios con respecto al seguimiento de conferencias y para estimular la adopción de medidas sistemáticas de seguimiento; por ejemplo, mediante las reuniones nacionales de alto nivel que se han celebrado en Rusia, Jamaica y Mongolia. Asimismo, varias oficinas han informado de que han ayudado a instaurar mecanismos gubernamentales de seguimiento de ámbito general (por ejemplo, comisiones nacionales) o de ámbito sectorial o a designar coordinadores ministeriales que funcionen como mecanismos de esa índole.

231. El apoyo sustantivo al seguimiento de conferencias incluye análisis de política, desarrollo de estrategias, planificación de medidas y las principales tendencias de las cuestiones transversales de los programas de desarrollo. Esto coincide o es posterior a la supervisión y evaluación de la situación del seguimiento de las conferencias. El principal interés se centra en la Conferencia Mundial sobre el Desarrollo Social, la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo y, en menor medida, la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos.

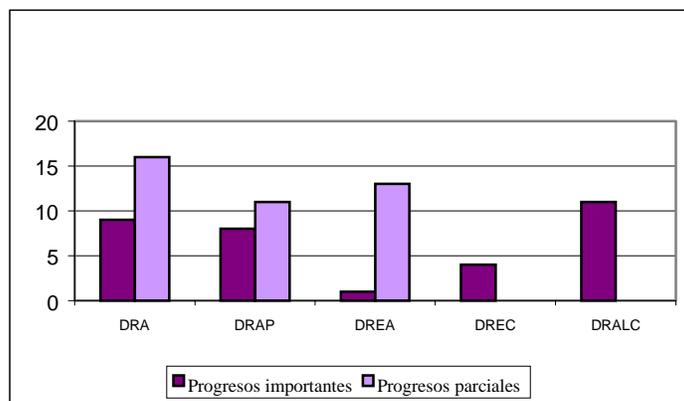
232. Una conclusión sin ambigüedad es que los resultados del seguimiento universal de las conferencias mundiales todavía se orienta más a la preparación de planes de acción nacionales que a su aplicación por las diferentes conferencias o convenios o convenciones. Los planes suelen abarcar gran variedad de enfoques, pero ponen de manifiesto algunos inconvenientes comunes que pueden observarse en los informes anuales orientados hacia los resultados y que se determinan claramente en el *Informe sobre la Pobreza Humana, 2000*: a) cuestiones acerca de quién es propietario del proceso y el producto y sobre las medidas subsiguientes de los agentes nacionales; b) ausencia de metas y objetivos a plazo fijo —por ejemplo, aunque más de las tres cuartas partes de todos los países han efectuado estimaciones de la pobreza y más de dos tercios tienen planes para reducirla, poco más de un tercio ha establecido objetivos para erradicar la pobreza extrema o reducir sustancialmente la pobreza general; c) enfoque estrecho o determinado que subestima la importancia de las vinculaciones transectoriales; d) en lo que respecta a este último punto, falta de claridad en la definición y aplicación práctica del seguimiento integrado a las conferencias; e) pocos vínculos, caso de haberlos, con la planificación macroeconómica, en especial las políticas fiscales, de inversión y de gastos; f) inexistencia de marcos de supervisión que puedan proporcionar una base sistemática para evaluar los progresos basándose en indicadores, puntos de referencia y datos de nivel nacional; y g) reuniendo tal vez todos los puntos anteriores, apreciación inadecuada de la importancia de una buena administración económica y política para determinar la capacidad nacional de transformar incluso los planes más precavidos en progresos significativos para el logro de metas mundiales. Por consiguiente no es sorprendente que existan muy pocas pruebas de que se haya pasado de planes aislados a la corriente principal de macroplanificación y adopción de medidas. Esto incluye casos como los 10 informes sobre el seguimiento de las conferencias en Etiopía, que contienen estrategias nacionales; la aprobación de estrategias nacionales basadas en las conferencias en la Argentina; la integración de las preocupaciones expresadas por la Conferencia Mundial sobre Desarrollo Social en lo que respecta a los planes de desarrollo de las provincias más pobres, en la República Islámica del Irán; progresos parciales en reasignaciones presupuestarias orientadas por resoluciones de las conferencias en Bulgaria, el Líbano y la República Unida de Tanzania; y cambios en la legislación propiciados por las conferencias, en Tayikistán.

233. Además de plantear algunas dudas acerca de la eficacia de las intervenciones efectuadas en el seguimiento sustantivo, esas conclusiones también plantean preguntas acerca de la eficacia del vínculo existente entre el programa mundial de desarrollo y la cooperación para el desarrollo. Se confirma la observación efectuada en el informe anual más reciente del Administrador al Consejo Económico y Social (DP/2000/11) de que “no existe aún una correlación entre los resultados de las conferencias y la legislación subsiguiente, por un lado, y los objetivos de los programas de asistencia para el desarrollo propiamente dichos, por el otro”. El informe recomienda que se hagan esfuerzos para colmar esta laguna y conseguir que los resultados de las conferencias sirvan de objetivos básicos para los programas de ayuda.

#### **Seguimiento de las conferencias de las Naciones Unidas bajo la dirección del sistema de coordinadores residentes**

234. Esta esfera estratégica de apoyo se refiere a la utilización del sistema de evaluación común y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) con el fin de conseguir un enfoque coherente y centrado del sistema de las Naciones Unidas a favor de las medidas nacionales para el seguimiento de las conferencias. Las oficinas comunican un elevado porcentaje de progresos en lo que se refiere a esta esfera estratégica de apoyo (74%). El desglose de los datos por regiones indica que se registran resultados superiores a la media en África, Asia y el Pacífico y los Estados árabes, aunque en la mayoría de casos se trata de “progresos parciales” (véase el gráfico 11). En cambio, la región de Europa y la Comunidad de Estados Independientes se distingue por una tasa de progresos muy baja, y América Latina y el Caribe se destaca por alcanzar el porcentaje más elevado de “progresos importantes”.

Gráfico 11  
**Seguimiento de las conferencias bajo la dirección del sistema de coordinadores residentes (número de países)**



Datos obtenidos de la Oficina del GNUD indican que a finales de enero del año 2000 se habían finalizado los sistemas de evaluación común, o estaban en curso o previstos, en 114 de los 135 programas por países (el 84%). Los datos confirman también que la región de Europa y la Comunidad de Estados Independientes registra el porcentaje más bajo de países en los que el sistema de evaluación común se encuentra en alguna fase de preparación (el 54%). Debido a la limitada presencia de algunos países en las Naciones Unidas, se prevé que no todos los programas por países realicen un marco de asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo, y algunos países basarán su programación directamente en los resultados alcanzados en un sistema de evaluación común para los países. En enero del año 2000 habían terminado el ejercicio piloto del MANUD 18 países, y otros 20 planeaban activamente o ya habían iniciado el proceso.

235. Existen dos series de cuestiones relativas al sistema de evaluación común para los países y al MANUD. La primera se refiere al *proceso*: en prácticamente todos los países que presentan informes en relación con esta esfera estratégica de apoyo, el coordinador residente/representante residente y el equipo del país han creado grupos temáticos para a) centrarse más en las actividades del sistema de las Naciones Unidas en el país; b) ayudar en el seguimiento de conferencias específicas; y c) apoyar la formulación de la política sectorial y la estrategia necesarias para la preparación de los sistemas de evaluación común para los países y los MANUD. La escala de inversiones —en tiempo, esfuerzos y mano de obra— es considerable: se estima que en todo el mundo actúan aproximadamente 600 grupos temáticos. En cambio, se conocen menos los ingresos generados por esta inversión. Como se señaló en el análisis del sexto objetivo, hay motivos para creer que en general son muy bajos en la actualidad.

236. La segunda cuestión se refiere a los sistemas de evaluación común para los países y los MANUD como *productos* que mejoren sustancialmente la contribución del sistema de las Naciones Unidas al desarrollo nacional. Como se señaló en el Informe de Evaluación del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1998), de carácter interinstitucional, y se amplió después en la *Guía* (abril de 1999) de los sistemas de evaluación común para los países y el MANUD, se espera, entre otras cosas, que este instrumento contribuya a centrar la atención y

orientar los resultados en la asistencia del sistema de las Naciones Unidas, a alentar una colaboración institucional más estrecha, a establecer vínculos de asociación con gran variedad de agentes nacionales e internacionales y a apoyar las medidas a nivel de país sobre el programa de desarrollo mundial. No obstante, todavía resulta difícil deducir de los informes anuales orientados hacia los resultados en qué grado se ha utilizado el MANUD con tal fin, defecto de información que es preciso superar en futuros informes anuales de esta clase.

237. Las escasas pruebas disponibles, la mayor parte de carácter anecdótico, dan a entender que el GNUM y, más ampliamente, el sistema de las Naciones Unidas, tienen que prestar tanta o más atención a la dimensión cualitativa que a la cuantitativa del MANUD (y, por supuesto, a los sistemas de evaluación común para los países), y ello, entre otras, por las razones siguientes: a) porque a nivel de países persiste la opinión de que el sistema de evaluación común y el MANUD son, simplemente, un elemento más del proceso burocrático generado por la Sede; b) porque existe escasez de especialistas en análisis de políticas, planificación estratégica y supervisión y evaluación, lo que obliga a confiar al exterior un número excesivo de tareas decisivas; c) porque existe la necesidad, todavía no atendida, de vincular la planificación estratégica con la programación así como con la asignación de recursos; y d) porque persiste la incertidumbre acerca de los incentivos para una cooperación más estrecha en los diferentes organismos. Se corre el peligro de que si no se resuelven estos problemas se planteen serias dudas acerca de la eficacia de las reformas de las Naciones Unidas cuando, con arreglo a lo ordenado por la Asamblea General, se lleve a cabo en el año 2001 una evaluación de las consecuencias del MANUD (y del sistema de evaluación común para los países), en preparación del siguiente examen trienal amplio de política.

#### **Dirección asumida por el PNUD a nivel mundial**

238. Se han logrado progresos considerables a nivel colectivo (tercera esfera estratégica de apoyo) para establecer un punto de vista común sobre los problemas y las operaciones de desarrollo en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y otros asociados. Los principales resultados, que reflejan la participación activa del PNUD, su asunción de la dirección en foros interinstitucionales, o ambas cosas, se indican a continuación:

- Directrices revisadas del sistema de evaluación común para los países y el MANUD; acuerdo sobre un calendario para armonizar los ciclos de los programas; acuerdo sobre programación conjunta; y adopción por el UNICEF y el FNUAP de elementos fundamentales del Marco de Financiación Multianual;
- CAC/CCCPO – aprobación de una nota orientadora del CAC sobre el sistema de evaluación común y el MANUD que puso a disposición de todo el sistema de las Naciones Unidas esos instrumentos; aprobación de las directrices del CCCPO sobre el funcionamiento del sistema de coordinadores residentes, que proporcionan una serie de principios orientadores para el funcionamiento de dicho sistema; importantes progresos en la preparación de las directrices del CCCPO sobre derechos humanos y la nota orientadora sobre creación de capacidad (aprobada después, a principios del año 2000).
- Asociación entre el grupo de trabajo y la reunión consultiva entre organismos – aprobación de las directrices aplicables a los servicios de apoyo operacional

por el PNUD a nivel de países que ejecutan programas, lo que representa un nuevo enfoque armonizado para el reembolso de los servicios de apoyo operacional proporcionados por las oficinas en los países a los asociados del sistema de las Naciones Unidas;

- Comité Permanente entre Organismos – continuó presidiendo el subgrupo de referencia que cuenta con más miembros que los que tenía tradicionalmente, entre ellos el DAP/DOMP, el Banco Mundial, la Oficina del GNUM, el Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados, etc.

### **Nuevas cuestiones que se plantean**

239. En definitiva, el análisis del primer subobjetivo plantea una oportuna pregunta sobre el tema del seguimiento de las conferencias: ¿aportan las Naciones Unidas una contribución significativa y duradera a los esfuerzos nacionales? La información obtenida de la primera serie de informes anuales orientados hacia los resultados y de otras fuentes proporciona a esta pregunta una respuesta mucho más ambigua de lo que convendría, habida cuenta de la prioridad dada al seguimiento de las conferencias y a las sustanciales inversiones efectuadas en esta esfera. Ello da a entender que el PNUD, tanto por separado como en colaboración en el marco del GNUM y el CAC, tiene que iniciar una franca reevaluación de los actuales enfoques y, si las conclusiones lo justifican, facilitar una reasignación de la asistencia de las Naciones Unidas para el seguimiento de las conferencias. Incluso en esta pronta etapa, es posible determinar como se indica a continuación de qué modo el PNUD y las Naciones Unidas podrían recuperar su valor estratégico:

- Haciendo que los países en que se ejecutan programas adquieran la capacidad de fijar objetivos nacionales y supervisar sistemáticamente los progresos alcanzados;
- Matizando la fijación de objetivos y la supervisión nacional mediante la articulación y evaluación de la contribución de las propias Naciones Unidas al logro de los objetivos mundiales;
- Yendo más allá del MANUD y del sistema de evaluación común para los países en el enfoque del seguimiento de conferencias;
- Ocupándose de la división en categorías del seguimiento de las conferencias, aclarando con tal fin las consecuencias prácticas del seguimiento integrado, incluidos los casos en que puedan ser factibles esfuerzos aislados.

240. El PNUD tiene que capitalizar de manera mucho más estratégica su fuerza para permitir el cambio de política y el desarrollo de capacidad que puedan contribuir a traducir el programa mundial de desarrollo en iniciativas nacionales basadas en la asociación que se vean coronadas por el éxito.

## **VI. Presentación de informes financieros**

### **El marco integrado de recursos**

241. El marco integrado de recursos incorpora en un solo marco los recursos asignados a programas, las actividades operacionales de las Naciones Unidas, el

apoyo a los programas y la gestión y administración, lo que permite una vinculación más clara con los resultados.

242. En general, la mayoría de las estimaciones presentadas concuerdan con los objetivos del marco de financiación multianual (los gastos de los programas se basan en la entrega prevista estimada para 1999, si bien los gastos del apoyo a los programas, el apoyo a las actividades operacionales de las Naciones Unidas, y la gestión y administración se estiman basándose en las últimas cifras de gastos de 1999 disponibles). Además, las estimaciones de 1999 presentan datos básicos en comparación con los cuales medir los progresos alcanzados en el logro de los objetivos financieros del marco de financiación multianual, en especial porque al principio dicho marco ha registrado contribuciones ordinarias inferiores a lo esperado, aproximadamente 694 millones de dólares.

243. Concretamente, es preciso poner de relieve varios puntos al comparar los gastos de 1999 con las previsiones del marco de financiación multianual:

- Los gastos estimados de los programas, que ascendieron a 477 millones de dólares en 1999, son inferiores a la media de la entrega anual estimada en el marco de financiación multianual, aproximadamente 660 millones de dólares;
- Por otra parte, se estima que los gastos en otros recursos en 1999 ascendieron a 1.358 millones de dólares, cifra próxima a la media anual proyectada en el marco de financiación multianual (1.492 millones de dólares);
- Como se destaca en el cuadro 16, y esto es importante, los PMA se benefician claramente del mayor porcentaje de recursos ordinarios, aproximadamente el 60% del total, al mismo tiempo que la mayor parte de los recursos totales se dirigió a países que no eran PMA y supusieron contribuciones de los gobiernos de esos mismos países. En general, la distribución de los recursos ordinarios y de otros recursos de los programas entre las diversas categorías de países en 1999 concuerda con lo previsto en el marco de financiación multianual;
- Los gastos totales estimados de 1999 para el presupuesto de apoyo ordinario bienal se ajustan a las medias anuales netas establecidas en el marco de financiación multianual como resultado del compromiso del Administrador de que el crecimiento nominal sea nulo. El mantenimiento de esos niveles ha requerido introducir reducciones en el presupuesto de apoyo bienal 2000–2001 y requerirá una nueva serie de recortes en el de 2002–2003;
- La estimación de 1999 de los ingresos procedentes de contribuciones de los gobiernos que sufragan los gastos de las oficinas locales se ajustan a lo esbozado en el período del marco de financiación multianual;
- Los gastos estimados de 1999 para apoyo de las actividades operacionales de las Naciones Unidas (73 millones de dólares) son inferiores en aproximadamente 10 millones de dólares a la media anual proyectada en el marco de financiación multianual, debido también a la disminución del nivel de las contribuciones ordinarias en 1999.

244. Es importante destacar que todo el marco de financiación multianual se apoya en la estrecha relación existente entre los resultados de los programas y los resultados financieros. El volumen de contribuciones ordinarias inferior a lo esperado en 1999 y la ya modesta previsión de 682 millones de dólares para el año 2000, frente al objetivo de 800 millones de dólares del marco de financiación

multianual, constituye por consiguiente motivo de clara preocupación. La persistencia de una situación de esta clase va acompañada del riesgo de poner en peligro la cooperación del PNUD con los países en que se ejecutan programas prevista en el indicado Marco para el período 2000–2003.

245. En esencia, resulta imperativo invertir la actual tendencia al estancamiento y garantizar que se hagan realidad los objetivos anuales previstos para las contribuciones al fondo de financiación multianual (800 millones de dólares, 900, 1.000 y 1.100 millones en, respectivamente 2000, 2001, 2002 y 2003).

#### Vinculación de los resultados a los recursos

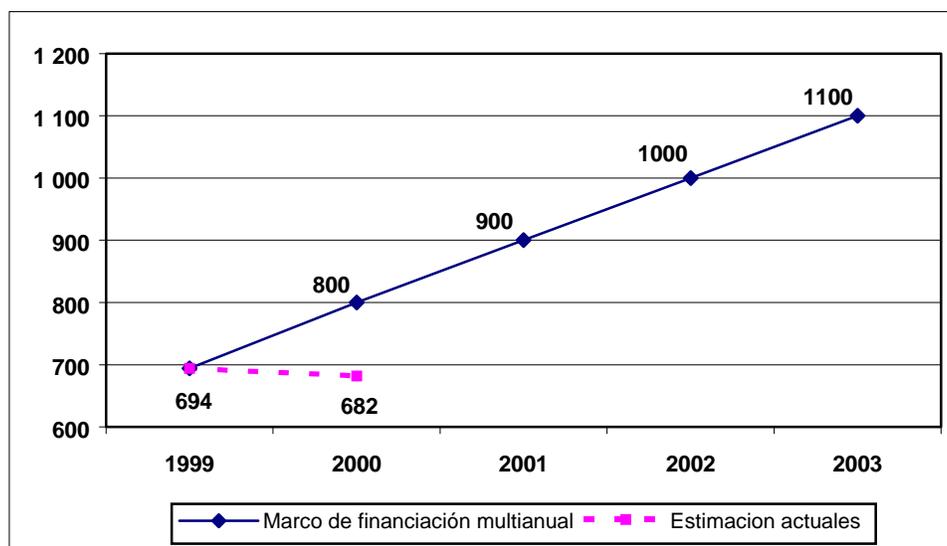
246. El análisis del informe anual orientado hacia los resultados establece un marco que indica una correlación entre los gastos financieros y los resultados de los programas. Así se hace en la presentación de los gastos con arreglo a los objetivos y subobjetivos del marco estratégico de recursos en el texto principal del presente documento. En el gráfico 12 se indica el bajo nivel de contribuciones en relación con los recursos requeridos según lo establecido en el marco de financiación multianual. Si continúa esta tendencia, es muy posible que tenga repercusiones importantes sobre la capacidad del PNUD de alcanzar los resultados que se persiguen.

247. Lógicamente, se introducirán mejoras en esta primera preparación del informe anual orientado hacia los resultados. El Administrador ya ha decidido incorporar la clasificación existente en una estructura revisada del informe anual orientado hacia los resultados del año 2000.

Gráfico 12

#### Contribuciones voluntarias al PNUD, 1999–2003: proyecciones del marco de financiación multianual comparadas con las estimaciones actuales

(En millones de dólares)





Cuadro 16  
**Marco de asignación de recursos: gastos estimados de 1999**

(En millones de dólares EE.UU.)

Categoría	Programa				Apoyo a los programas							Apoyo a las actividades operacionales de las Naciones Unidas		Total general			
	Otros recursos				Recursos ordinarios		Contribuciones de los gobiernos para sufragar los gastos de las oficinas locales y otros ingresos	Menos Servicios administrativos y operacionales	Otros recursos	Recursos ordinarios	Recursos ordinarios	Total					
	Recursos ordinarios	Participación de los gobiernos en la financiación de los gastos	Gastos compartidos y fondos fiduciarios	Total	Oficinas en los países	Sede							Recursos ordinarios		Recursos ordinarios		
Programa (pobreza, entorno favorable al desarrollo humano sostenible, medio ambiente, cuestiones de género y programa para situaciones especiales de desarrollo)																	
Oficinas de los países, incluidos los países en crisis																	
Países menos adelantados	236	8	151	405	57	16	8	6	71	10	81				486		
Otros países	153	705	185	1 043	66	9	20	4	59	50	109				1 152		
Países contribuyentes netos	–	168	2	170	4	0 <sup>c</sup>	2	–	2	10	12				182		
<b>Subtotal</b>	<b>389</b>	<b>881</b>	<b>348</b>	<b>1 619</b>	<b>127</b>	<b>25</b>	<b>30</b>	<b>10</b>	<b>132</b>	<b>70</b>	<b>202</b>				<b>1 820</b>		
Otros <sup>a</sup>	88	1	129	217	2 <sup>b</sup>	0 <sup>d</sup>	–	2	4	7	11				228		
<b>Total</b>	<b>477</b>	<b>882</b>	<b>477</b>	<b>1 836</b>	<b>129</b>	<b>25</b>	<b>30</b>	<b>12</b>	<b>136</b>	<b>77</b>	<b>213</b>				<b>2 049</b>		
Gestión y administración													60		60	2,7%	
Apoyo a las Naciones Unidas																	
Apoyo de los programas a los coordinadores residentes				–											9	9	
Oficinas en los países				–											47	47	
OGD				–											1	1	
OSIA				–											2	2	
UNV (neto)				–											14	14	
<b>Total</b>	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	<b>73</b>	<b>73</b>	<b>3,4%</b>
<b>Total general</b>	<b>477</b>	<b>882</b>	<b>477</b>	<b>1 836</b>	<b>129</b>	<b>25</b>	<b>30</b>	<b>13</b>	<b>137</b>	<b>77</b>	<b>213</b>		<b>60</b>	<b>73</b>	<b>2 182</b>	<b>100,0%</b>	

<sup>a</sup> Abarca, en lo que respecta a los recursos de los programas ordinarios y de otra índole, los programas regionales y mundiales y otros (evaluación, cooperación técnica entre países en desarrollo, programa de asistencia al pueblo palestino, América central, servicios de apoyo al desarrollo, etc.).

<sup>b</sup> En lo relativo a esta columna únicamente, abarca el presupuesto relativo al programa de asistencia al pueblo palestino.

<sup>c</sup> Estimado en 428.000 dólares, redondeado a cero.

<sup>d</sup> Estimado en 17.000 dólares, redondeado a cero.

<sup>e</sup> Incluye servicios administrativos y operacionales por valor de aproximadamente 28 millones de dólares, apoyo de programas y de oficinas de países por valor de 37 millones, y apoyo de programas y de la Sede por valor de 12,3 millones.

<sup>f</sup> No incluye la gestión y administración con cargo a otros recursos, por valor de 2,4 millones de dólares.

<sup>g</sup> No se incluyen otras actividades con cargo a los recursos de la OSIA y los VNU.

## VII. Conclusión y próximas etapas

248. El informe anual orientado hacia los resultados y el marco multianual de financiación definen nuevas oportunidades para el PNUD. Al dar una explicación más convincente para un público más amplio, contribuyen a confirmar la utilidad de una organización multilateral en el combate mundial contra la pobreza. Como instrumentos fundamentales de planificación y preparación de informes, contribuyen a la puesta a punto de la gestión estratégica de la organización y, al centrarse en la utilidad comparativa y la demostración de los resultados, condicionan el contenido y la naturaleza del diálogo de la organización con la Junta Ejecutiva y otras partes interesadas.

249. El análisis orientado hacia los resultados proporciona una perspectiva empírica del debate en curso sobre las instituciones de asistencia y el foco de sus actividades. Recientes evaluaciones de la eficacia de la ayuda han indicado la conveniencia de una estrategia de fuerte impacto, que centre la ayuda en países con altos índices de pobreza y entornos normativos adecuados. Sin embargo, la justificación básica de la asistencia es ayudar a los países a mejorar sus entornos normativos. La cooperación para el desarrollo puede desempeñar un papel importante estimulando el debate y las ideas. En el contexto de estas funciones múltiples, es la relación de los organismos de desarrollo con los asociados nacionales lo que permitirá lograr un impacto máximo en el entorno normativo.

250. El problema para los organismos de desarrollo es centrar su actividad en los países con una elevada incidencia de la pobreza, y reconocer que la cooperación para el desarrollo, si se practica de un modo adecuado, puede ser un medio eficaz de adoptar las políticas pertinentes. A las Naciones Unidas y, en particular, a su organismo de desarrollo que es el PNUD, cuyos puntos fuertes son la confianza y la neutralidad, les corresponde la principal función, ayudar a los países a desarrollar y aplicar las políticas oportunas.

251. Aunque la metodología no se ha completado todavía, el informe del marco multianual de financiación de 1999 ofrece una gran cantidad de datos y aportaciones analíticas. El informe identifica los sectores que han tenido un rendimiento positivo, y aquellos a los que los administradores han de prestar más atención. Al establecer una base empírica para identificar las prácticas más adecuadas y los sectores que las necesitan, el informe ofrece al PNUD la oportunidad de cumplir su objetivo de distribuir los conocimientos donde más falta hacen. Ello ha permitido una apreciación más afinada de algunas de las ventajas comparativas del PNUD, y su relación con los objetivos y subobjetivos establecidos en el marco estratégico de resultados, cuya necesaria modificación y simplificación señala en varias ocasiones. Pero, sobre todo, el informe facilita el análisis comparativo de los progresos y contribuye así a los nuevos criterios y prácticas de gestión del PNUD, de conformidad con la visión del Administrador.

252. Con el marco de financiación multianual y el marco estratégico de resultados como elementos de base, algunos de los problemas de gestión que tienen que resolverse son los siguientes.

### **Fortalecimiento de la gestión estratégica del PNUD**

253. Lo que se quiere es garantizar que la noción de resultados, y en particular su marco estratégico, informen las decisiones de gestión en toda la organización.

A nivel nacional, cada equipo de gestión tiene que acentuar el carácter estratégico de su marco de resultados, concentrándose en un número reducido de logros esenciales y complementando los informes sobre la marcha de los trabajos con los indicadores pertinentes. De modo análogo, a nivel empresarial el análisis de las oficinas y unidades regionales, como la Dirección de Políticas de Desarrollo y la Oficina de Evaluación, tiene que identificar y promover las enseñanzas principales derivadas del ejercicio.

254. En particular, la adopción de un criterio estratégico precisa de un firme compromiso por parte de la administración de no emprender proyectos aislados ni que se ocupan de cuestiones en último término limitadas, o que no cuentan con una fuerte participación de las instituciones nacionales y la sociedad civil, así como de otros donantes.

### **Una mayor concentración en los logros**

255. La noción de logros, en este contexto, todavía es nueva para el PNUD y es necesario esforzarse más para promover su comprensión y su incorporación a la actividad cotidiana de la organización. En el plano nacional, hay que comprometerse a efectuar un seguimiento y evaluación adecuados de los logros principales para cuya consecución se pide la contribución del PNUD. De hecho, esto debería formar parte de las funciones regulares de las oficinas en los países. El seguimiento de los logros sólo puede ser eficaz si se hace en colaboración. A nivel empresarial, el PNUD quizá tenga que seleccionar un número reducido de logros principales, derivados de las conferencias mundiales, respecto de los cuales desea tomar la iniciativa y llevar a cabo un esfuerzo coordinado de seguimiento y evaluación de los progresos en la consecución de las metas y objetivos mundiales, junto con sus principales asociados en el proceso de desarrollo.

### **Una mayor compenetración con los asociados**

256. Aunque tal vez sea necesario complementar las asociaciones estratégicas con instituciones específicas, lo más positivo podría ser una fuerte compenetración con los asociados en el contexto de coaliciones nacionales e internacionales, con objeto de contribuir a los cambios en el contexto del desarrollo. Las asociaciones deben orientarse al logro de resultados específicos.

257. Estas nuevas directrices en materia de asistencia, y los progresos logrados por el PNUD con una gestión basada en los resultados, ofrecen nuevas oportunidades de entablar un diálogo más profundo y sustantivo entre el PNUD y sus asociados y otras partes interesadas, en particular su Junta Ejecutiva. Cuestiones tales como el foco y la presencia universal quizás deban reconsiderarse en un entorno orientado a los resultados. En relación, por ejemplo, con la presencia universal, la nueva finalidad de la ayuda centrada en la difusión del conocimiento, y no ya en el desembolso de fondos, modifica el contexto del debate. En un entorno en el que la identificación y la asociación son las condiciones previas del logro de resultados, la presencia forma parte integrante del esfuerzo global para crear y difundir el conocimiento y viene a ser un elemento indispensable de la cooperación para el desarrollo. Como se demuestra en el documento sobre el marco de financiación multianual, el costo de mantener el instrumento operacional de las Naciones Unidas en los países de bajos ingresos es relativamente bajo (un máximo de un millón de dólares por año para los cinco donantes principales del PNUD).

258. Por último, merece la pena insistir en que este primer informe orientado a los resultados ha supuesto un importante avance hacia la ejecución del marco de financiación multianual establecido con la Junta Ejecutiva en 1999. El informe, que se ha completado en muy poco tiempo, ofrece una importante oportunidad a la organización para llegar a ser un agente catalizador mundial y un órgano de asesoramiento basado en el conocimiento, dedicado a la promoción del desarrollo sostenible y cuya actividad ha de cambiar concreta y sustancialmente la vida de las poblaciones de los países en que opere. Con los recursos suficientes, ello permitirá demostrar efectivamente la finalidad y la utilidad de una organización multilateral en un mundo en rápida mutación.

## Anexo I

### Nota técnica sobre la metodología utilizada en el informe orientado hacia los resultados

#### Bloques de construcción de la metodología utilizada

1. En lo esencial, el procedimiento de gestión basado en los resultados es un intento de orientar más al PNUD hacia los resultados del desarrollo, y menos hacia los insumos y las actividades. El informe orientado hacia los resultados analiza los progresos sobre la base de los resultados, cuya definición incluye los logros y los productos respecto de los cuales el PNUD ha aportado una contribución importante y creíble. Las oficinas en los países presentan informes sobre los resultados, utilizando las siguientes definiciones de productos y logros (estas definiciones figuran *in extenso* en el documento *UNDP results framework: technical note*, de 12 de marzo de 1999, que puede solicitarse a la Oficina de Evaluación).

- Por *productos* se entiende la producción y los servicios derivados de actividades pertenecientes o no al programa, sobre los cuales los responsables de la gestión ejercen una influencia relativamente elevada. Los productos tienen que ver con la terminación de las actividades (y no con su realización). Ejemplos de productos son los estudios, los informes de los consultores y la capacitación del personal.
- Por *logros* se entienden los cambios efectivos o previstos en las condiciones de desarrollo, a los que el PNUD pretende contribuir con sus intervenciones. Por lo general estos cambios son resultado de los esfuerzos colectivos de diferentes asociados, y no de la intervención del PNUD a título individual. Por consiguiente, la influencia en los logros depende en alto grado de los asociados.

2. Los análisis de los informes orientados hacia los resultados, hechos por las oficinas en los países, se basan en una clasificación de los progresos en tres categorías, a saber, progresos importantes, progresos parciales y ninguna variación; más adelante se definen estas categorías. En muchos casos la clasificación se ha limitado a dos categorías, progresos y ninguna variación, lo que refleja el hecho de que el actual informe es el primero de su serie.

- *Progresos importantes: progresos comunicados en relación con los logros y/o progresos importantes en relación con los productos.*
  - Elevada participación en una elección general (progreso en relación con los logros); redacción de una ley electoral, creación de un sistema de registro de votantes, capacitación de auxiliares de las elecciones (progresos importantes en relación con los productos).
- *Progresos parciales: ningún progreso en relación con los logros, pero progresos en relación con algunos productos o actividades importantes en curso.*
  - Gasto público no reasignado todavía en favor de las inversiones humanas prioritarias (ningún progreso en relación con los logros); preparación del informe 20/20, organización de un taller, presentación de

recomendaciones al gobierno (progresos importantes en relación con los productos);

- Aún no se han movilizado nuevas fuentes de financiación para iniciativas ambientales (ningún progreso en relación con los logros); el diseño y los dispositivos de organización para la constitución de un fondo fiduciario nacional están muy adelantados (actividades importantes en curso).
- *Ninguna variación: ausencia de cambios en relación con los logros, y de progresos en relación con los productos*
  - Todavía no se ha modificado la legislación relativa a los derechos de propiedad, para ajustarla a la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (ningún progreso en relación con los logros). El asociado nacional ha aplazado las actividades (ningún progreso en relación con el producto).

3. Esta metodología supone un adelanto con respecto a la autoevaluación, porque exige una cuidadosa preparación de los informes teniendo en cuenta los indicadores, y la verificación de las oficinas regionales y la Oficina para la Política del Desarrollo. Se utilizaron indicadores de resultados que abarcaban los productos y los progresos. Las oficinas en los países prepararon indicadores para cada país, y los incluyeron en sus documentos del marco estratégico de resultados. Esto contribuyó a garantizar que se medían los progresos con indicadores claramente definidos y acordados, lo que permitió desestimar las indicaciones de progresos carentes de fundamento.

#### **Posibles distorsiones en el análisis de los resultados**

4. El carácter innovador del proceso y la metodología del informe anual orientado a los resultados, así como los problemas inherentes a la gestión basada en los resultados, hacen posible que se produzcan distorsiones. Algunas de estas dificultades se tienen en cuenta en el presente ejercicio, y otras se reducirán al mínimo a medida que se vaya afinando y mejorando la metodología. Los tres principales tipos de distorsión que pueden afectar a la fiabilidad y la precisión de la evaluación atañen a la calidad de la información, los juicios cualitativos y la agregación y clasificación de los resultados.

#### **Calidad de la información**

5. *Calidad de la información en relación con los indicadores.* Algunas oficinas en los países no facilitaron una actualización clara de los progresos logrados en relación con determinados indicadores, o bien comunicaron los progresos sin referencia a dichos indicadores. Hubo intentos de minimizar los casos subsiguientes de información excesiva o insuficiente acerca de los progresos, cotejando el informe sobre los logros y los productos con el informe descriptivo. Afinando más la metodología y promoviendo la capacitación debería poderse mejorar la elección de los indicadores y reducir la confusión en los informes al respecto, aumentando así la objetividad y la precisión del informe anual orientado hacia los resultados.

6. *No comunicación de resultados.* Este problema se resolvió en parte consultando los diversos informes contenidos en cada informe anual orientado a los resultados, y accediendo a la base de datos sobre las actividades en el país, en las oficinas regionales y la Oficina para la Política del Desarrollo. Se preveían algunas

omisiones, por cuanto el logro de los objetivos puede no coincidir exactamente con la comunicación anual de los resultados. En unos pocos casos, el hecho de que la oficina en el país no facilitase actualizaciones en relación con los logros (productos e indicadores en el marco estratégico de resultados) redujo el índice general del progreso en los agregados de nivel regional (o de subobjetivo y objetivo).

7. *Marco cronológico de los informes sobre los resultados.* Dado el carácter inicial del ejercicio, se pidió a las oficinas en los países que comunicaran los resultados relativos a su marco de cooperación, lo que puede incluir los resultados anteriores a 1999.

8. *Atribución de resultados.* De conformidad con las definiciones de la gestión basada en los resultados, la consecución de los productos suele atribuirse a la asistencia del PNUD, mientras que las cifras relativas a los logros se juzgaron con arreglo a las vinculaciones con los productos, las pruebas complementarias en el informe anual orientado a los resultados y, siempre que fue posible, el examen del papel desempeñado por el PNUD en las asociaciones. Una atribución precisa requiere una mayor exactitud en los informes sobre las asociaciones preparados por las oficinas en los países y, en particular, una vinculación sistemática de las asociaciones con resultados concretos.

### **Juicios cualitativos**

9. *Juicio profesional de analistas.* Este tipo de juicios se requieren en los casos —límite, para decidir si los logros y los productos representan progresos verdaderos. Un problema inherente a estos ejercicios es que los juicios de valor pueden introducir sesgos en los resultados. Sin embargo, como no es probable que los sesgos sean *a priori* ascendentes o descendentes, no es de prever que tengan un efecto importante. La utilización de indicadores para medir los resultados y las definiciones comunes de lo que es progreso han reducido la posibilidad de que se registren sesgos subjetivos. Además, dividir a los analistas en tres grupos permitió hacer una cierta verificación cruzada: cada uno de los analistas del equipo se encargó de evaluar los progresos logrados en una o dos regiones en relación con todos los objetivos; las Direcciones examinaron los progresos logrados en relación con todos los objetivos en sus regiones respectivas, y los subequipos especializados analizaron los progresos en el logro de determinados subobjetivos referentes a la gobernabilidad, la pobreza y el apoyo del PNUD para las Naciones Unidas en todas las regiones.

### **Agregación y clasificación de resultados**

10. *Agregación de los progresos en relación con los subobjetivos o los objetivos.* Como ocurre con todos los promedios, al agregar los resultados pueden producirse distorsiones; este efecto se mitiga complementando los resultados cuantitativos con un cuidadoso análisis cualitativo. Una consecuencia de esto es que algunos logros pueden ser más importantes que otros. No obstante, un reducido número de logros importantes en el apoyo estratégico a la reducción de la pobreza, por ejemplo, pueden verse anulados por los resultados negativos de intervenciones menos significativas, cuando se agregan los resultados para indicar el progreso general en la reducción de la pobreza al nivel del subobjetivo u objetivo. Esta distorsión puede rectificarse en parte en el análisis cualitativo poniendo de relieve los principales logros alcanzados en los sectores clave. La distorsión puede producirse también en

sentido inverso, es decir, que puede obtenerse, erróneamente, un alto nivel de progreso en relación con un objetivo de resultados de muchos éxitos de pequeña magnitud, mientras que en los sectores más importantes el éxito es moderado.

11. *Agregación de los progresos a nivel regional.* La indicación de los niveles medios de progreso puede ciertamente servir para quitar importancia a un nivel alto o bajo de rendimiento. Los éxitos en sectores importantes de una región pueden verse oscurecidos por la falta de progresos de otras intervenciones más numerosas pero menos significativas, y también puede suceder lo contrario, o sea, que fallos importantes sean encubiertos por éxitos de menor magnitud. Un cuidadoso análisis cualitativo servirá para situar los índices de progreso en su contexto apropiado.

12. *Escala o ambición de los resultados.* Es difícil reflejar, en una presentación cuantitativa, la ambición de los resultados que tratan de conseguir las oficinas en los países. Puede ocurrir, por ejemplo, que oficinas en países de América Latina estén apoyando programas de gobernabilidad con aspiraciones más ambiciosas de lo habitual. Esta dificultad, inherente al ejercicio, pone de manifiesto la importancia de equilibrar la presentación de resultados cuantitativos con el análisis cualitativo.

13. *Comunicación de resultados inferiores a la realidad.* Las directrices para las oficinas en los países disponen que los programas o los grupos de programas afines sólo pueden tenerse en cuenta para el cómputo de los progresos en un sector. Aunque ello ha facilitado la claridad del análisis, también ha introducido el peligro de una comunicación insuficiente de los resultados. Es posible, por ejemplo, que la principal actividad de un programa alcance los objetivos en materia de pobreza, pero produzca resultados en lo referente al género. Se procuró tener en cuenta esta eventualidad y poniendo de relieve los elementos infrarrepresentados del análisis cuantitativo, pero resultó imposible hacerlo sistemáticamente en este primer informe anual.

#### **Componentes adicionales de la metodología utilizada en el informe anual orientado hacia los resultados**

14. El informe anual orientado hacia los resultados utiliza también indicadores de situación al igual que indicadores de logros y productos. Los primeros están destinados a complementar el panorama de los resultados del PNUD con una descripción del contexto nacional y regional. Se intentó compilar indicadores de situación sobre la erradicación de la pobreza y los niveles de subsistencia sostenibles, el medio ambiente, la igualdad de los géneros y el adelanto de la mujer, así como situaciones especiales de desarrollo. La limitada disponibilidad de datos en varios sectores impidió la preparación de una línea de base conjunta. Aún está por determinarse si es necesario revisar la lista actual, o si los informes nacionales relativos al desarrollo humano odrían utilizarse con más frecuencia como fuente de datos sobre la situación.

15. Los indicadores de logros genéricos son otro elemento del análisis del informe anual orientado hacia los resultados. Se trata de un primer intento de medir el rendimiento institucional en el PNUD. En términos generales, los indicadores se dividen en dos tipos: a) indicadores que reflejan los progresos hacia el logro de un determinado objetivo genérico, dentro de metas específicas; y b) indicadores que señalan el número de países que alcanzan sus objetivos, dentro de un determinado sector estratégico de apoyo.

16. Los indicadores del producto/logro en los países son fundamentales para evaluar los progresos en relación con los logros previstos. Los indicadores del producto suelen medir la cantidad (y a veces la calidad) de los bienes y servicios creados o suministrados mediante el uso de insumos. Los indicadores del logro miden los progresos hacia el cambio deseado en una situación de desarrollo.

17. El análisis del informe anual incluye una evaluación sobre la medida en que los resultados han reflejado cualquier variación sistemática en un grupo de ingresos de un país. En los casos en que las diferencias eran importantes, y había tiempo para ello, se ha presentado la variación de los resultados en función del PNB per cápita. Las cuatro principales categorías de países utilizados, sobre la base de la decisión 95/23 de la Junta Ejecutiva, son las siguientes:

- *Países menos adelantados.* Esta clasificación se establece con arreglo a diversos criterios, a saber, el PNB per cápita (promedio trienal para 1993–1995 en dólares de los Estados Unidos al tipo oficial de cambio), el índice de mejora material de la calidad de la vida, un índice de diversificación económica y la población total;
- *Países de bajos ingresos.* Países con un PNB per cápita igual o inferior a 750 dólares.
- *Países de ingresos medios.* Países con un PNB per cápita superior a 750 dólares pero inferior a 4.700 dólares.
- *Países contribuyentes netos.* Países con un PNB per cápita igual o superior a 4.700 dólares.

## Anexo II

### Indicadores de situación

1. Los indicadores de situación representan un primer intento por recopilar datos en forma sistemática. Se necesita proseguir los trabajos a fin de colmar las lagunas en las estadísticas.

#### I. Pobreza

2. En los países en desarrollo, la pobreza humana afecta a más de la cuarta parte de la población. El África al sur del Sáhara y el Asia meridional registran la mayor incidencia de pobreza de ingresos y pobreza humana, seguidas del Asia oriental y el Asia sudoriental y el Pacífico, América Latina y el Caribe y finalmente, los Estados árabes. Es motivo de especial preocupación el hecho de que en el África al sur del Sáhara la pobreza va en aumento en proporción y en cifras absolutas. La mayor reducción de los niveles de pobreza se produjo durante el decenio de 1980 y principios del decenio de 1990 en el Asia oriental y sudoriental, aunque estos avances sufrieron un revés durante la crisis económica asiática. Los avances globales en la reducción de la pobreza humana y de ingreso se caracterizan por la discontinuidad y la falta de uniformidad.

3. Estimar la pobreza es el primer paso para hacerle frente. De 140 países, el 29% tienen planes explícitos y autónomos sobre pobreza, mientras que otro 40% ha incorporado explícitamente la pobreza en la planificación nacional. La región con la mayor proporción de países con alguna forma de plan es América Latina y el Caribe (81%), seguida del África al sur del Sáhara (73%) y Asia y el Pacífico (71%).

4. En los últimos 30 años, la tasa de alfabetización de adultos en los países en desarrollo aumentó del 43% en 1970 al 71% en 1999. Los aumentos más rápidos se registraron en los Estados árabes y en el Asia oriental y sudoriental, en que las tasas de alfabetización aumentaron del 30% al 58% y del 58% al 83%, respectivamente, entre 1970 y 1999. El Asia meridional registró el menor aumento, del 32% en 1970 al 52% en 1999.

5. La proporción de niños con peso inferior al normal en los países en desarrollo disminuyó del 41% al 22% entre 1970 y 1990–1996. En los Estados árabes, cerca del 19% de los niños menores de 5 años tienen peso inferior al normal, mientras que la cifra correspondiente al Asia meridional es del 48%. El Asia oriental tiene la menor incidencia de niños menores de 5 años con peso inferior al normal, un 16%.

6. Entre 1980 y 1999, la proporción de la población en los países en desarrollo sin acceso a agua apta para el consumo disminuyó del 59% al 27%. En el África al sur del Sáhara, el 50% de la población carece de acceso a agua apta para el consumo, en comparación con un 10% en el Asia oriental (excluida China).

7. Se han registrado considerables mejoras en la atención de la salud en los últimos 30 años, y, basándose en cifras para el período 1990–1995, cerca del 80% de la población en los países en desarrollo ahora tiene acceso a servicios de salud, aunque casi el 50% de la población en el África al sur del Sáhara no lo tiene.

8. Más de 1.000 millones de personas en los países en desarrollo viven sin albergue ni vivienda adecuados. La vivienda deficiente suele estar relacionado

con el saneamiento deficiente. En el período 1990–1995, el 63% de los habitantes de los países en desarrollo no tenían acceso al saneamiento.

9. La abrumadora mayoría de las personas con VIH vive en los países en desarrollo, cerca del 95% del total mundial. Esta proporción muestra tendencia a aumentar aún más a medida que siguen aumentando las tasas de infección en países en que la pobreza, los sistemas sanitarios deficientes y lo limitado de los recursos para la prevención y la atención instigan la propagación del virus. El África al sur del Sáhara sigue siendo la región más castigada por el VIH y el SIDA, con cerca del 70% del total mundial de la población que vive con VIH.

Cuadro 1

**Enfoque a la planificación nacional de la lucha contra la pobreza por región**

	<i>Enfoque a la planificación nacional de la lucha contra la pobreza<sup>a</sup></i>	<i>Objetivo para la tasa de pobreza extrema o general (porcentaje)</i>
Estados árabes	Explícitos: 4 planificación nacional: 5	Con objetivos: 1
Total para Asia y el Pacífico	Explícitos: 7 planificación nacional: 10	Con objetivos: 12
Total para Europa oriental y la Comunidad de Estados Independientes	Explícitos: 4 planificación nacional: 13	Con objetivos: 4
Total para América Latina y el Caribe	Explícitos: 7 planificación nacional: 14	Con objetivos: 7
Total para el África al sur del Sáhara	Explícitos: 19 planificación nacional: 14	Con objetivos: 19
Número total de países encuestados con planes contra la pobreza: 41		
Número total de países encuestados con objetivos para la pobreza: 43		

<sup>a</sup> “Explícito” se refiere a países que han adoptado una estrategia nacional de desarrollo centrada expresamente en la reducción de la pobreza; “planificación nacional” se refiere a países que tienen una estrategia nacional de desarrollo que incorpora la atención a la reducción de la pobreza.

Cuadro 2

**Índice de pobreza humana por región**

	<i>Tasa de alfabetización de adultos (porcentaje), 1997</i>	<i>Índice de pobreza humana (HPI-1), valor (porcentaje) 1997</i>	<i>Personas que no se espera que sobrevivan hasta los 40 años (como porcentaje de la población total), 1997</i>	<i>Población sin acceso al agua apta para el consumo (porcentaje, 1990–1997<sup>a</sup>)</i>	<i>Población sin acceso al saneamiento (porcentaje), 1997<sup>a</sup></i>	<i>Niños menores de 5 años con peso inferior al normal (porcentaje, 1990–1997<sup>a</sup>)</i>
África al sur del Sáhara	58,5	40,6	34,6	50	56	32
Estados árabes	58,6	32,4	13,1	18	29	19
Asia oriental	83,4	19	7,8	32	73	16
Asia oriental (excluida China)	96,1	..	4,7	10	1	..
Asia sudoriental y el Pacífico	87,9	25	12,4	31	41	34
Asia meridional	52,2	36,6	16,1	18	64	48
Asia meridional (excluida la India)	48,4	38,6	16,1	15	46	39
América Latina y el Caribe	87,2	14,5	9,9	22	29	10
Europa oriental y la Comunidad de Estados Independientes	98,7	..	8,3	..	..	..

Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano 1999.

<sup>a</sup> Los datos se refieren al año más reciente para el que se dispone de aquéllos durante el período especificado en el epígrafe de la columna.

Cuadro 3  
**Prevalencia de VIH**  
 (Porcentaje)

África al sur del Sáhara	7,4	África septentrional y Oriente Medio	0,1
Caribe	1,9	Europa oriental y Asia central	0,07
Asia meridional y sudoriental	0,6	Asia oriental y el Pacífico	0,06
América Latina	0,5		

## II. Medio ambiente

10. Hoy en día se cuenta con pruebas abrumadoras de que la calidad del medio ambiente mundial está decayendo y que las reducciones en la capacidad productiva de los principales ecosistemas del mundo constituyen un grave obstáculo a la reducción de la pobreza humana. Debido a que la pobreza crónica es a la vez consecuencia y causa de la degradación del medio ambiente, las medidas para erradicar la pobreza en forma sostenible deben estar estrechamente vinculadas a la protección y regeneración de la base de recursos de que depende la mayoría de los habitantes pobres del mundo. El excesivo consumo por parte de la minoría de las poblaciones de mayores ingresos del mundo también está perjudicando gravemente el medio ambiente mundial. Es imprescindible emprender medidas concertadas que aborden ambos conjuntos de factores si el progreso en el desarrollo humano ha de ser sostenido.

11. Actualmente cerca de 18% (790 millones) de la población de los países en desarrollo sufren de desnutrición crónica, careciendo de acceso a suficientes calorías para llevar una vida sana y productiva. Lo escaso de la producción y los ingresos entre los pobres no es la única causa. Las condiciones antihigiénicas y la mala salud también contribuyen apreciablemente a la malnutrición, ya que cerca del 17% de la población mundial no tiene acceso a agua apta para el consumo y un 40% carece de acceso al saneamiento. Básicamente son los pobres de los países en desarrollo los que constituyen todos estos grupos de riesgo.

12. Al esforzarse por satisfacer las necesidades básicas, pero sin poder aumentar su productividad, las familias pobres de las zonas rurales en la mayoría de los países de bajos ingresos se han visto obligadas a extenderse a tierras marginales o socavar su base de suelos existente mediante prácticas de ordenación del suelo insostenibles. La erosión del suelo sin freno afecta ya hasta el 65% de las tierras de labrantío en el plano mundial, y todas las formas de degradación del suelo ya afectan al 15% de la superficie terrestre del mundo, lo que reduce la productividad en la mayoría de los agroecosistemas.

13. La dependencia de la leña para obtener energía de gran parte de la población pobre del mundo ha contribuido apreciablemente a los procesos de degradación mientras sigue aumentando el número absoluto de personas sin acceso a fuentes modernas de energía. Alrededor del 33% de la población mundial carece de acceso a servicios modernos de energía y esa proporción se ha mantenido prácticamente constante durante los últimos 20 años. La deforestación sigue contribuyendo a que

disminuyan los bosques del mundo, habiendo aumentado en muchos países la tasa de deforestación entre 1990 y 1995 y habiéndose registrado las mayores pérdidas en los trópicos. La deforestación es a su vez una causa importante de la disminución de la diversidad biológica.

14. Se estima que entre 1975 y 2000 se han extinguido hasta 1 millón de especies de plantas y animales. En 1990, se consideraba que casi 43.000 especies de animales solamente estaban amenazadas. Estas pérdidas se han producido prácticamente en todos los principales ecosistemas del mundo. Por ejemplo, en muchos países ha desaparecido más del 50% de las zonas de manglares originales; las zonas de humedales se han reducido en cerca de la mitad, y los pastizales ya se han reducido en más del 90% en algunas zonas.

15. Los sistemas marinos también sufren tensión. Cerca del 58% de los arrecifes del mundo corren peligro, el 25% de las poblaciones de peces marinos más importantes del mundo se han agotado, se han capturado en exceso o apenas están comenzando a recuperarse. Otro 44% se están capturando en el límite biológico y, por consiguiente, están expuestos al agotamiento. Estas tendencias tienen graves consecuencias para los pobres que dependen de la pesca de subsistencia y cuyo consumo de proteínas ya es peligrosamente reducido. Los seres humanos también han explotado en exceso la capacidad de muchos ecosistemas de agua dulce y ribereños con una pérdida consiguiente en la calidad del agua. La calidad del agua se degrada directamente debido a contaminación con sustancias químicas o nutrientes, o indirectamente cuando se reduce la capacidad de los ecosistemas para filtrar el agua o cuando cambios en el uso de las tierras aumentan la erosión del suelo, procesos que se están acelerando en los países en desarrollo y los países desarrollados.

16. Finalmente, las modalidades ineficaces de desarrollo y el consumo excesivo en los países de altos ingresos están causando cambios en la atmósfera que contribuyen apreciablemente a la elevación mundial de la temperatura y el agotamiento de la capa de ozono. Se prevé que la utilización mundial de la energía, que ha aumentado casi en un 70% desde 1971, aumente en más del 2% anual durante los próximos 15 años. Esto aumentará las emisiones de gases termoactivos en cerca de un 50% sobre los niveles actuales, a menos que haya un empeño concertado en aumentar la eficiencia energética y dejar atrás la dependencia de los combustibles fósiles. El cambio climático mundial a su vez está causando cambios potencialmente devastadores en la distribución y productividad de los ecosistemas. Una vez más, serán los habitantes pobres de los países en desarrollo los que estarán en peores condiciones de proteger su subsistencia mediante estrategias de adaptación y mitigación.

#### Cuadro 4

#### Estimaciones mundiales de indicadores de situación

<i>Indicador</i>	<i>Estadísticas</i>	<i>Variación anual (%)</i>
1. Emisiones (toneladas) de gases termoactivos (por PIB (PPA))	0,21 tC/1.000 dólares al PIB de 1997 0,17 tC/1.000 dólares al PPA de 1997	+2-3%
2. Porcentaje de la población con acceso a servicios modernos de	67% con acceso	Constante en los últimos 20 años

<i>Indicador</i>	<i>Estadísticas</i>	<i>Variación anual (%)</i>
energía		
3. Consumo (toneladas) de sustancias que agotan la capa de ozono	211.000 toneladas de productos que agotan la capa de ozono en 1997	-10% 2000 a 2010
4. Número de especies amenazadas, en peligro o extintas	Posiblemente se hayan extinguido hasta 1 millón de especies de plantas y animales entre 1970 y 2000  Se consideraba que en 1990 había 43.000 especies amenazadas de animales solamente	+0,3% de extinciones de especies
5. Porcentaje de la superficie terrestre, especialmente humedales y zonas ribereñas, en zonas protegidas	No se dispone de datos	No se dispone de datos
6. Porcentaje del total de las tierras y la población afectados por desertificación/degradación	40% de la superficie terrestre mundial; 37% de la población mundial	No se dispone de datos
7. Porcentaje de la población total con acceso a agua apta para el consumo y saneamiento	83% con acceso a agua apta para el consumo 60% con acceso a saneamiento	No se dispone de datos
8. Porcentaje de playas que reúnen los requisitos para incluirse en el Plan Azul	No se dispone de datos	No se dispone de datos
9. Porcentaje de la población total en condiciones de desnutrición	14% de personas crónicamente desnutridas entre 1995 y 1997 en el plano mundial  2% de personas crónicamente desnutridas entre 1995 y 1997 en los países industrializados  18% de personas crónicamente desnutridas entre 1995 y 1997 en los países en desarrollo	Reducción del 1% anual de las personas desnutridas en los países en desarrollo desde 1990-1992 hasta 1995-1997.
10. Superficie (km <sup>2</sup> ) de cubierta forestal	34.543.820 km <sup>2</sup> .	+0,3% de aumento anual de la superficie deforestada
11. Proporción de gastos en desarrollo nacionales e internacionales sujetos a evaluación sistemática de los efectos ambientales	No se dispone de datos	No se dispone de datos
12. Proporción de planes nacionales de desarrollo sectorial que integran efectivamente los intereses ambientales sustantivos	No se dispone de datos	No se dispone de datos

tC = Toneladas de carbono.

PIB = Producto interno bruto.

PPA = Paridad de poder adquisitivo.

### III. Género

17. El único país en que se ejecutan programas del PNUD que ha logrado los objetivos en materia de igualdad entre los géneros y potenciación de la mujer (según estadísticas relativas a escaños en los parlamentos, proporción de niños y niñas en la educación secundaria, matrícula de mujeres en la educación secundaria y proporción del empleo remunerado en las actividades no agrícolas) es Sudáfrica. El cuadro 5 presenta un desglose por región y nivel de desarrollo.

18. En el cuadro 5 se indica la clasificación de los países por región en lo referente al índice de desarrollo relacionado con la mujer y el índice de potenciación de la mujer.

Cuadro 5

#### Índice de desarrollo relacionado con la mujer (IDM) e índice de potenciación de la mujer (IPM)

	<i>IDM</i> Número de países	<i>IPM</i> Número de países
<b>Alto desarrollo humano</b>		
África		2
Estados árabes	4	4
Asia	4	3
Caribe	3	3
Europa central y oriental y la Comunidad de Estados Independientes	2	3
América Latina	3	
Pacífico		
<b>Desarrollo humano mediano</b>		
África	16	17
Estados árabes	12	11
Asia	13	13
Caribe	9	9
Europa central y oriental y la Comunidad de Estados Independientes	24	21
América Latina	14	14
Pacífico	5	5
<b>Desarrollo humano bajo</b>		
África	28	26
Estados árabes	1	2
Asia	4	4
Caribe	1	1
Europa central y oriental y la Comunidad de Estados Independientes		
América Latina		
Pacífico		

*Fuente:* Informe sobre Desarrollo Humano 1999.

### **A. Relación entre niños y niñas en la educación secundaria**

19. En 1997, 82 de 174 países (*Informe sobre Desarrollo Humano 1999*) habían logrado el objetivo de la igualdad entre los géneros. El objetivo para la igualdad entre los géneros es una relación de matrícula de niñas del 95% o más. Desde el punto de vista regional, para los países para los que se dispone de datos, la situación en África septentrional no empeoró, pero un 30% de los países de África al sur del Sáhara experimentaron una disminución; un 23% en América Latina y el Caribe, con la peor disminución, debido a la crisis económica, un 67% de los países de Europa central y oriental y un 64% de los países del Asia central y occidental.

### **B. Porcentaje de participación de la mujer en el empleo remunerado en las actividades no agrícolas**

20. En la mayoría de los países para los que se dispone de datos la proporción ha aumentado o se ha mantenido sin variación. En lo referente a la actividad económica de las mujeres, los mayores porcentajes regionales corresponden al Asia oriental (55,1%) y a Europa oriental (45,6%), que fueron considerablemente mayores que los que corresponden a los países en desarrollo en su conjunto (39,3%) o incluso, a los países industrializados (41,9%).

21. Sri Lanka fue el país en desarrollo que logró la mayor mejora, habiéndose registrado en este país un aumento de la proporción del 24% al 44%, con lo que llegó al nivel de los países industrializados. En la mayoría de los países del Oriente Medio las relaciones de empleo se mantienen muy reducidas, aunque entre 1970 y 1995 la participación de la mujer en la fuerza laboral aumentó del 22% al 27% y desde entonces probablemente haya aumentado más. Para los países para los que se dispone de datos, las cifras indican un aumento neto del porcentaje de participación de la mujer en el empleo remunerado en las actividades no agrícolas entre 1980 y 2000 en:

- 12 países en África septentrional y al sur del Sáhara;
- 6 países en Asia central y oriental;
- 12 países en Asia y el Pacífico;
- 10 países en América Latina y el Caribe;
- 8 países en Europa oriental.

### **C. Porcentaje de puestos que corresponden a las mujeres en los poderes públicos de los países, incluidos los parlamentos**

22. La proporción media de escaños ocupados por mujeres en los parlamentos nacionales varía sólo escasamente entre las regiones, con excepción de los Estados árabes en que la proporción del 3,5% es muy inferior a la de otras regiones. Sin embargo estos promedios regionales encubren variaciones mucho mayores al interior de las regiones, en que se encuentran países en situación muy diferente. En el África al sur del Sáhara, las mujeres ocupan un impresionante 30% de escaños en Sudáfrica, mientras que en Etiopía y el Togo la proporción es de un muy exiguo 2%. Sin embargo, a lo largo del tiempo, aunque no se dispone de estadísticas exhaustivas, es evidente que ha habido un pequeño aumento del número de parlamentarias desde 1995.

23. En los casos en que se dispone de datos más precisos, se han registrado progresos importantes en la mayoría de los países donde se ejecutan programas del

PNUD y ha aumentado el porcentaje de parlamentarias. Entre 1987 y 2000 ha habido progresos muy importantes en América Latina y el Caribe, el África al sur del Sáhara, y Asia y el Pacífico. Se han registrado progresos en 20 países, de un total de 23, de América Latina y el Caribe, así como en dos tercios de los países del África al sur del Sáhara y de Asia y el Pacífico. El porcentaje de parlamentarias aumentó sólo en dos países del África septentrional, mientras que Europa oriental fue la única región en que ese porcentaje disminuyó (se pasó de un promedio del 30% en 1990 a una cifra entre el 4 y el 8% en 1993), lo cual afectó a todos los países de la región. Los promedios de Europa oriental han aumentado a un 10 ó 12%, y el mayor aumento tuvo lugar en Bosnia y Herzegovina, con un 25%. Básicamente, la reducción del número de parlamentarias ha afectado a la cámara alta o senado, mientras que se ha registrado un aumento en la cámara única o baja.

### Promedio de parlamentarias por regiones

	<i>Cámara única o baja</i>		<i>Cámara alta o senado</i>		<i>Combinación de ambas cámaras</i>	
	1999	1995	1999	1995	1999	1995
Países nórdicos	38,8%		–		38,8%	
Países miembros de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), incluidos los países nórdicos	15,6%	13,2%	14,1%	8,7%	15,3%	
América Latina y el Caribe	15,4%	12,7%	14,8%	11,7%	15,3%	
Asia	14,7%	13,2%	14,2%	8,6%	14,7%	
Miembros de la OSCE, sin incluir los países nórdicos	13,3%		14,1%		13,5%	
África al sur del Sáhara	11,3%	9,8%	13,6%	14,6%	11,5%	
Asia Sudoriental y el Pacífico	11,3%	6,3%	25,4%	15,3%	13,3%	
Estados árabes	3,7%	4,3%	2,5%	2,1%	3,5%	

24. A nivel gubernamental, el número de ministras en todo el mundo se ha duplicado en el último decenio. Las mujeres han alcanzado una “masa crítica” del 30% a nivel ministerial en Barbados y Seychelles, países en que se ejecutan programas del PNUD.

25. Además, las mujeres han ocupado entre un 20 y un 29% de los puestos a nivel ministerial en tres países del Caribe (Granada, Haití y San Vicente y las Granadinas). En el Asia sudoriental y el Pacífico y en Europa oriental se han registrado exiguos avances en esa esfera, y la proporción de ministras es inferior al 5%.

### E. Índice de pobreza humana (desglosado por sexos)

26. Sólo hay información acerca de la relación entre género y pobreza sobre unos pocos países y de ella se desprende que la pobreza afecta principalmente a las mujeres, como ocurre en 12 de los 15 países en desarrollo de los que hay datos. El índice de la feminización de la pobreza es el número de mujeres por cada 100 hombres de la población que vive por debajo de la línea de pobreza o pertenece a la quinta parte más pobre de la población. En 12 países en desarrollo, de un total de 15, y en 5 países desarrollados, de un total de 8, de los que se tienen datos, más del 60%

de las mujeres viven por debajo del umbral de pobreza o representan más de un 60% de la quinta parte más pobre de la población.

## Anexo III

### El marco estratégico de resultados revisado

1. El marco estratégico de resultados revisado sustituye al anterior que figura en el documento DP/1999/CRP.12. La revisión del marco estratégico de resultados se realizará en dos niveles, se basará en los datos disponibles y permitirá redefinir con más precisión la orientación de la organización. Las revisiones que figuran a continuación representan la primera parte de la labor. Se basan en los datos reunidos en el análisis del informe anual orientado hacia los resultados por países y en ellas se han incluido algunas de las direcciones normativas señaladas en los planes del Administrador para las actividades durante el período 2000–2003 presentados a la Junta Ejecutiva en enero de 2000.

2. La segunda parte de la labor contará con la amplia participación de las oficinas en los países, lo cual permitirá definir mejor el marco estratégico de resultados y su estructuración como instrumento de gestión para los encargados de aplicarlo.

3. Las modificaciones actuales son principalmente las siguientes:

- La consolidación y racionalización de las esferas estratégicas de apoyo dentro de las categorías y entre ellas en los casos en que no sirve el marco estratégico de resultados inicial;
- La eliminación o reformulación de algunas esferas estratégicas de apoyo. La eliminación de algunos elementos tuvo lugar principalmente en los casos en que las oficinas en los países no presentaron resultados o los resultados presentados fueron escasos. La reformulación de las esferas estratégicas de apoyo se debió a una cierta confusión en las oficinas en los países acerca de a qué epígrafe correspondían algunos resultados. Esto quedó especialmente claro en el caso del marco estratégico de resultados relativo a cuestiones intersectoriales como el género.
- La mejor estructuración de las esferas estratégicas de apoyo y los logros según las siguientes categorías generales:
  - Política;
  - Promoción y sensibilización;
  - Fomento de la capacidad:
    - Capacidad institucional,
    - Capacidad para reunir datos y supervisarlos;
  - Establecimiento de redes de conocimiento;
  - Programas experimentales de mejora de las actividades que se aplicarán con la única finalidad de servir como experiencia para el desarrollo de políticas.

4. En esta primera etapa de la revisión, se prevé que en algunos casos las modificaciones irán más allá de la simple consolidación o racionalización y de los logros de las esferas estratégicas de apoyo para que los cambios sean más sustanciales y estratégicos. Así ocurre con apoyo del PNUD a las Naciones Unidas. En el análisis del informe anual orientado hacia los resultados se hace hincapié en

que el marco estratégico de resultados actual sigue estando demasiado orientado hacia los procesos y se prevé una función más destacada al menos en dos esferas: a) la reducción de los costes de transacción por el comercio con el sistema de las Naciones Unidas ; y b) la movilización de los asociados de las Naciones Unidas para hacer un seguimiento integrado de las conferencias mundiales.

## Proyecto de revisión del marco estratégico de resultados

### I. El entorno favorable para el desarrollo humano sostenible

Objetivo: Crear un entorno favorable para el desarrollo humano sostenible.

#### Primer subobjetivo

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.

#### Esferas estratégicas de apoyo

1. El fomento del interés de la población y el diálogo de políticas en relación con el desarrollo humano sostenible (por ejemplo, mediante informes sobre desarrollo humano, informes sobre desarrollo humano a nivel regional, informes sobre desarrollo humano a nivel nacional y estudios de las perspectivas a largo plazo a nivel nacional);
2. El fomento de una mentalidad de buena gestión de los asuntos públicos, transparencia y rendición de cuentas;
3. El fomento de vínculos entre los sectores público y privado;
4. El fomento de la gestión equitativa del proceso de mundialización con especial hincapié en la protección social de los intereses de los pobres;
5. El establecimiento de marcos, normas y pautas regionales;
6. El fortalecimiento de la cooperación económica y técnica entre países en desarrollo;
7. El apoyo a la mejora de la coordinación y la gestión de la ayuda.

#### Segundo subobjetivo

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

#### Esferas estratégicas de apoyo

1. El fomento de la capacidad institucional de las estructuras, sistemas y procesos parlamentarios;

<p>Tercer subobjetivo</p> <p>Promover la descentralización a fin de crear un gobierno local participativo, fortalecer las organizaciones locales y habilitar a las comunidades.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>2. El fortalecimiento de la capacidad institucional de las comisiones, sistemas y procesos electorales y la reforma de las leyes electorales;</li> <li>3. La reforma y el fortalecimiento del sistema judicial, inclusive las estructuras y procedimientos jurídicos;</li> <li>4. El fomento de un sector público eficiente que mejore la gestión económica y ofrezca acceso libre a los servicios;</li> <li>5. El fomento del respeto de los derechos humanos.</li> </ol> <p>Esferas estratégicas de apoyo</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La promoción de la participación en la planificación del desarrollo y otros procesos de adopción de decisiones a nivel nacional;</li> <li>2. El apoyo a la elaboración de políticas de descentralización racionales, incluido un aumento de los recursos a nivel nacional y subnacional;</li> <li>3. El fomento de la capacidad de las autoridades locales en las zonas rurales y urbanas;</li> <li>4. El apoyo a la capacidad de los pobres y de la sociedad civil para organizarse por su propio esfuerzo y al establecimiento de alianzas (como organizaciones comunitarias, sindicatos, asociaciones agrícolas y partidos políticos).</li> </ol>
---	---

**II. Erradicación de la pobreza y medios de vida sostenibles**

Objetivo: Erradicar la pobreza extrema y reducir sustancialmente la pobreza general [compromiso 2 de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social]

<p>Primer subobjetivo</p> <p>Fomentar un desarrollo orientado a combatir la pobreza y reducir la vulnerabilidad.</p>	<p>Esferas estratégicas de apoyo</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El fomento de políticas macroeconómicas favorables a los pobres;</li> <li>2. El apoyo a los sistemas de protección social centrados en la pobreza;</li> </ol>
--	--

3. El fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos y de los grupos vulnerables para tomar medidas preventivas y mitigar las consecuencias de epidemias como el VIH/SIDA;
4. El apoyo a la vigilancia de la pobreza humana y de la pobreza de ingresos, incluida la reunión de datos desglosados por sexos, orientados a la consecución de objetivos y metas con plazos concretos, así como la incorporación de evaluaciones participativas.

#### Segundo subobjetivo

Mejorar los medios de vida de los pobres, especialmente de las mujeres pobres, a través del acceso a los bienes y los recursos.

#### Esferas estratégicas de apoyo

1. El acceso de los pobres a los servicios básicos (por ejemplo, la atención primaria de la salud, la educación, el agua potable y el saneamiento y la vivienda);
2. El apoyo a las reformas estructurales de los derechos de acceso de los pobres a la tierra, otros recursos naturales y la energía;
3. El fomento del empleo y de las aptitudes de los pobres, especialmente de las mujeres pobres;
4. El apoyo al acceso de los pobres, especialmente de las mujeres pobres, a la infraestructura agrícola, los servicios de extensión y los mercados de insumos para mejorar la seguridad alimentaria;
5. El apoyo al acceso de los pobres, especialmente de las mujeres pobres, a los servicios de microfinanciación.

### III. Medio ambiente y recursos naturales

Objetivo: Proteger y regenerar el medio ambiente y el patrimonio de recursos naturales mundiales como base para el desarrollo humano sostenido.

#### Primer subobjetivo

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

#### Esferas estratégicas de apoyo

1. El fomento de políticas y marcos jurídicos y normativos que vinculen el medio ambiente y la ordenación sostenibles de los recursos naturales con esferas decisivas del desarrollo;

2. El fortalecimiento de la capacidad de las autoridades encargadas del medio ambiente a nivel nacional y sectorial y de las autoridades locales;
3. El fortalecimiento de la capacidad nacional y local de reunión, análisis y divulgación de información y estadísticas sobre el medio ambiente;
4. El fomento de la educación y la toma de conciencia sobre las formas de luchar contra la desertificación, los métodos para proteger los recursos hídricos y velar por el acceso a éstos, las prácticas de ordenación sostenible de los bosques, las tecnologías agrícolas y ganaderas sostenibles, los servicios de energía sostenible y eficaz y la ordenación de los desechos;
5. La creación de mecanismos para la movilización eficaz de recursos financieros destinados a la adopción de medidas nacionales en la esfera de la ordenación del medio ambiente y los recursos naturales.

Segundo subobjetivo

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

Esferas estratégicas de apoyo

1. La ejecución de programas experimentales en los planos nacional y local que fomenten la ordenación sostenible de la energía, la tierra, el agua, los bosques y otros recursos biológicos;
2. El desarrollo, fomento e intercambio de prácticas y tecnologías ecológicas sostenibles.

**IV. Igualdad y adelanto de la mujer**

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.

Primer subobjetivo

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

Esferas estratégicas de apoyo

1. El fomento de la participación de la mujer en funciones de dirección y en la adopción de decisiones en los sectores público y privado, así como el aumento del reconocimiento y el apoyo de su papel en el hogar y la comunidad;

2. El apoyo a los marcos normativos y jurídicos para la igualdad de los géneros;
3. El apoyo para la aplicación de los planes de acción nacionales para el adelanto de la mujer, incluido el seguimiento de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer;
4. El fortalecimiento de la capacidad de las organizaciones que representan los intereses de la mujer y fomentan su promoción, el establecimiento de redes de contacto y las alianzas para el adelanto de la mujer (a nivel nacional e internacional);
5. La prestación de apoyo para el fomento de la capacidad destinada a incorporar la perspectiva de género en las políticas, los planes y los programas (por ejemplo, la elaboración de presupuestos desde la perspectiva del género y las actividades de contabilidad nacional);
6. El fortalecimiento de la capacidad nacional para la incorporación de una perspectiva de género en las estadísticas y la creación de indicadores de la incorporación de la perspectiva de género.

#### Segundo subobjetivo

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

#### Esferas estratégicas de apoyo

1. 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, incluido el Protocolo Adicional;
2. La erradicación de los abusos contra los derechos humanos de la mujer (inclusive la violencia en el hogar, las prácticas tradicionales nocivas, la violencia en las situaciones de conflicto, la trata de mujeres y niños).

## V. Situaciones especiales de desarrollo

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.

### Primer subobjetivo

Integrar la reducción de los efectos de los desastres (incluidos los desastres tecnológicos) en el desarrollo de la capacidad nacional, con inclusión de la formulación de políticas, la planificación y las inversiones; y restablecer la capacidad de las instituciones nacionales y las organizaciones de la sociedad civil para promover la seguridad de los seres humanos.

### Esferas estratégicas de apoyo

1. El apoyo a la aplicación de la Estrategia de Yokohama para lograr un mundo más seguro: Directrices para la prevención de los desastres naturales, la preparación para casos de desastres y la mitigación de sus efectos, y la incorporación en todas las políticas de desarrollo de un análisis de las vulnerabilidades y la previsión de los riesgos;
2. El desarrollo de capacidad institucional para la prevención de desastres, la preparación para casos de desastre y la mitigación de sus efectos, inclusive 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;
3. La promoción del desarrollo preventivo y de una cultura de la paz y el fortalecimiento de la seguridad y la formulación de políticas públicas.

### Segundo subobjetivo

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.

### Esferas estratégicas de apoyo

1. La promoción de la ratificación y aplicación de la Convención de Ottawa por la que se prohíben las minas terrestres, y el 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;

2. El 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;
3. El apoyo a la aplicación de los acuerdos de paz mediante el fomento de programas que aseguren la transición del socorro al desarrollo.

## **VI. Apoyo del PNUD a las Naciones Unidas**

Objetivo: Prestar un apoyo eficaz del PNUD al programa de desarrollo de las Naciones Unidas.

### Primer subobjetivo

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

### Esferas estratégicas de apoyo

1. La dirección del PNUD en el seguimiento intersectorial de las conferencias y cumbres de las Naciones Unidas, así como en el seguimiento de las distintas conferencias, mediante su función de financiador y director del sistema de coordinadores residentes;
2. La participación y dirección del PNUD en la estructura de gestión y coordinación de las Naciones Unidas, así como en los foros intergubernamentales;
3. La divulgación de los resultados de la labor de las Naciones Unidas en materia de desarrollo.

### Segundo subobjetivo

Aumentar la coherencia de las actividades operacionales de las Naciones Unidas para el desarrollo.

### Esferas estratégicas de apoyo

1. La función del PNUD en el fomento de la coordinación de la ayuda;
2. La representación del PNUD de los servicios de las oficinas en los países a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y los programas para el desarrollo de actividades operacionales en los países en que se ejecutan programas;

3. La labor de dirección del PNUD para la coordinación y la colaboración en su calidad de financiador y director del sistema de coordinadores residentes y director del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUM);
  4. La dirección y la participación del PNUD en la estructura de gestión y coordinación de las Naciones Unidas, así como en los foros intergubernamentales.
-