



Consejo Económico y Social

Distr. general
31 de marzo de 2004*
Español
Original: inglés

Adopción de medidas

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Junta Ejecutiva

Período de sesiones anual de 2004

7 a 11 de junio de 2004

Tema 5 del programa provisional**

Evaluación de la experiencia del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia en materia de programación conjunta y otros métodos innovadores y de colaboración

Informe de la Directora Ejecutiva

Resumen

En el presente documento, preparado en respuesta a la resolución 2003/10 de la Junta Ejecutiva, de 5 de junio de 2003, se proporciona información sobre las experiencias adquiridas por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia en materia de programación conjunta y otros métodos innovadores y de colaboración a fin de mejorar la eficacia de la programación y reducir los costos de transacción para los países en que se ejecutan programas.

* El presente documento se publica con retraso debido a la celebración de consultas internas.

** E/ICEF/2004/8.



Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción: sinopsis y conceptos	1–17	3
II. Los objetivos de desarrollo del Milenio y la reforma de las Naciones Unidas . .	18–22	6
III. El enfoque basado en los derechos y los objetivos para los niños	23–37	7
IV. Los cinco casos experimentales del sistema de evaluación común para los países y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo	38–62	10
V. Experiencia adquirida y lecciones aprendidas en materia de programación y operaciones	63–75	15
VI. Futuras oportunidades y desafíos	76–84	18
VII. Gestión del cambio	85–90	19
VIII. Proyecto de recomendación	91	20
Anexo		
I. Ejemplos de la participación del UNICEF en procesos de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza		21

I. Introducción: sinopsis y conceptos

1. En junio de 2003, la Junta Ejecutiva del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) aprobó la decisión 2003/10, en la que pidió a la Directora Ejecutiva que le presentara, para que lo examinara en su período de sesiones anual de 2004, un informe escrito en que se hiciera una evaluación, basada en ejemplos concretos de países, de la experiencia del UNICEF en materia de programación conjunta y otros métodos innovadores y de colaboración que tuvieran por objeto mejorar la eficacia de la programación y reducir los costos de transacción para los países en que se realizaran programas, así como sus costos y beneficios conexos. El presente informe responde a esa decisión y se centra en la programación conjunta y otras experiencias importantes de colaboración con los organismos asociados de las Naciones Unidas y otros colaboradores en la cooperación internacional.

Programación

2. La programación, por su propia naturaleza, es una labor de colaboración entre las oficinas del UNICEF en los países, sus asociados gubernamentales, las organizaciones de las Naciones Unidas, la sociedad civil y otros colaboradores internacionales. Debería basarse en un enfoque de derechos humanos y en la identificación nacional con los programas, que son esenciales para prestar apoyo a las iniciativas dirigidas por los países para lograr los derechos de los niños y las mujeres. Los contenidos de los programas de cooperación y las modalidades de ejecución en los países se ajustan según las prioridades nacionales de desarrollo, la situación de los niños y las mujeres, las prioridades de organización del UNICEF, las experiencias pasadas y las capacidades de los países en los que se ejecutan programas.

3. Hay tres etapas secuenciales de la programación: las actividades de promoción y planificación, el apoyo a la ejecución nacional de los programas, y la supervisión y evaluación.

4. La etapa de planificación comienza con una evaluación y análisis de la situación del país, realizados conjuntamente por el equipo de las Naciones Unidas en el país y el Gobierno, que se expone en la evaluación común para el país (ECP). Basándose en la ECP, los organismos de las Naciones Unidas y el Gobierno preparan el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD), que sirve de marco común con una serie de resultados acordados a los que contribuirán los organismos de las Naciones Unidas, el Gobierno y otros colaboradores. El MANUD proporciona la estrategia general para que los organismos de las Naciones Unidas preparen sus programas de cooperación plurianuales con el Gobierno. Para los cuatro organismos de las Naciones Unidas pertenecientes al Comité Ejecutivo del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUM), incluido el UNICEF, el MANUD proporciona la estrategia para preparar los documentos del programa para el país y los planes de medidas para los programas en el país.

5. En la segunda etapa, una vez se ha acordado el programa de cooperación para el país, las oficinas del UNICEF en el país, junto con el Gobierno y otros colaboradores, preparan planes anuales de trabajo para prestar apoyo a la ejecución de los programas gubernamentales. Una vez que todos los colaboradores en el programa hayan acordado las metas y los resultados propuestos, las actividades, el calendario, la asignación propuesta de recursos y la distribución de responsabilidades, el

Gobierno y los organismos respectivos de las Naciones Unidas firman los planes anuales de trabajo. El UNICEF proporciona los insumos acordados, que incluyen ayuda en efectivo al Gobierno, asistencia técnica y suministros y equipo.

6. En la tercera etapa, se planifican las actividades de supervisión y evaluación con el Gobierno, en las que normalmente participan todas las organizaciones con funciones significativas en el programa para el país. Las evaluaciones examinan si el diseño del programa y la elección de objetivos y estrategias siguen siendo pertinentes después de los primeros años de ejecución, y los posibles cambios de contexto del programa para el país. Los cambios importantes normalmente se deciden después de hacer un examen de mitad de período del programa para el país.

La programación conjunta

7. Desde hace tiempo se ha venido haciendo una programación conjunta y otros tipos de programación en colaboración, en especial en respuesta a iniciativas nacionales para lograr los objetivos establecidos en las conferencias, cumbres y convenciones internacionales.

8. El MANUD ha sido uno de los principales instrumentos de programación conjunta adoptados por el GNUD. Para la formulación del MANUD es fundamental que el Gobierno y el equipo de las Naciones Unidas en el país establezcan prioridades entre una serie limitada de resultados basados en el análisis de la ECP. La selección de objetivos, que se establecen en la matriz de resultados del MANUD, se rige por la consideración de las ventajas colectivas y comparativas del sistema de las Naciones Unidas, desde la perspectiva del Gobierno, el equipo de las Naciones Unidas en el país y otros colaboradores. El MANUD sirve de base no sólo para los programas y los proyectos en los países, sino también para la consideración de programas conjuntos.

9. La programación conjunta, según las directrices del GNUD sobre el tema, recientemente revisadas, es “el esfuerzo colectivo por el que las organizaciones de las Naciones Unidas y los asociados nacionales trabajan juntos para preparar, ejecutar, supervisar y evaluar las actividades encaminadas a lograr de manera efectiva y eficaz los objetivos de desarrollo del Milenio y otros compromisos internacionales asumidos en las conferencias, cumbres, convenciones e instrumentos de derechos humanos de las Naciones Unidas”. Su objetivo es aumentar al máximo las sinergias entre los colaboradores nacionales y las diversas contribuciones de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, ya sean referentes al marco normativo y los conocimientos técnicos o a la experiencia en esferas y estrategias programáticas. Asimismo, la programación conjunta tiene por fin evitar las duplicaciones y reducir los costos de transacción.

Los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza y los enfoques sectoriales

10. En varias situaciones en los países, dos instrumentos importantes de macropolíticas tienen una gran influencia en el contexto de la programación conjunta y otros tipos de programación en colaboración. Un instrumento, los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP), comenzó a utilizarse para el alivio de la deuda, pero cada vez se utiliza más como instrumento común mediante el cual los paí-

ses elaboran y expresan sus propias estrategias y políticas de reducción de la pobreza. Las instituciones de Bretton Woods utilizan los DELP para determinar los requisitos de préstamos y los entornos normativos apropiados, mientras que los donantes y otras organizaciones internacionales, entre ellas los organismos de las Naciones Unidas, los utilizan como base para alinear y coordinar sus estrategias de asistencia para la lucha contra la pobreza en el plano nacional, y en ocasiones en el plano subnacional.

11. Desde 2001, la iniciativa de los DELP se ha convertido en la principal estrategia dirigida por los países para lograr los objetivos de desarrollo del Milenio. El GNUM alienta a todos los equipos de las Naciones Unidas en los países a que participen activamente en los procesos de los DELP, cuando los haya, como plataforma para promover un enfoque más integral de derechos humanos para el desarrollo y fomentar la utilización de los objetivos de desarrollo del Milenio para que sirvan de objetivos a largo plazo de desarrollo nacional y cooperación internacional. En una situación ideal, se utiliza la ECP para el proceso de los DELP, que a su vez se convierten en la base para formular el MANUD. (En el anexo I se incluye una lista de 34 países en los que el UNICEF ha participado significativamente en los DELP.)

12. El segundo instrumento importante de macropolítica que influye en la programación conjunta y otros tipos de programación en colaboración son los enfoques sectoriales. Dirigidos por los gobiernos, los enfoques sectoriales elaboran programas para reformar sectores, por ejemplo la salud y la educación. El UNICEF está participando en enfoques sectoriales en 20 países, principalmente en el África subsahariana.

13. Las experiencias con los enfoques sectoriales muestran diferencias entre los países. Estas incluyen la calidad de la coherencia y la especificidad de los objetivos y los resultados de los planes sectoriales; la claridad de los detalles operacionales, y la extensión de los acuerdos de coordinación, supervisión, evaluación y presentación de informes. También varía la capacidad de los ministerios encargados y otros asociados en la planificación, la gestión (inclusive de los aspectos financieros), la aplicación y la supervisión de los enfoques sectoriales. Hasta la fecha las experiencias han sido desiguales: en algunos casos los gobiernos y los donantes están volviendo a evaluar si los enfoques sectoriales son el método más efectivo y eficaz, mientras que en otros están utilizando las experiencias adquiridas con los resultados más positivos para fortalecer los enfoques sectoriales.

14. La experiencia del UNICEF con los enfoques sectoriales en Camboya proporciona algunas experiencias útiles sobre cómo pueden los organismos de las Naciones Unidas apoyar los enfoques sectoriales para lograr una mayor eficiencia y eficacia en el contexto de los DELP.

15. En Camboya, el apoyo del UNICEF a los enfoques sectoriales en materia de educación y salud ha sido fundamental para mejorar la eficiencia y lograr un apoyo amplio a los planes sectoriales. Aunque el proceso de los enfoques sectoriales ha exigido que el personal del UNICEF y del Gobierno le dedicaran mucho tiempo, ha logrado ventajas claras e importantes. Un logro fundamental ha sido que ambos sectores han recibido mayor financiación como resultado de la mayor confianza en los enfoques sectoriales de los ministerios, los donantes, los organismos de las Naciones Unidas y las organizaciones. El UNICEF contribuyó de manera importante a los enfoques sectoriales prestando apoyo a la coordinación de los donantes.

16. Otro logro de los enfoques sectoriales es el fortalecimiento de la capacidad de planificación del Gobierno de Camboya en el plano nacional. Un ejemplo evidente fue la finalización, por segundo año consecutivo, de planes de trabajo coordinados para diciembre. Además, la calidad de los planes sectoriales ha mejorado como resultado de una mayor coordinación dentro de los ministerios y entre ellos. Existe menos superposición y las intervenciones están más centradas. En el plano provincial, los planes de trabajo anuales se han elaborado con mayor colaboración entre el gobierno provincial y los principales asociados, incluido el UNICEF.

17. El UNICEF y la Organización Mundial de la Salud (OMS) fueron los primeros colaboradores que proporcionaron apoyo técnico y financiero al plan del sector de la salud, para el que el UNICEF proporcionó aportes significativos en materia de planificación y examen. El Fondo también participa en cuatro de los seis grupos de trabajo sobre esferas prioritarias a fin de prestar apoyo a la aplicación del plan estratégico para el sector de la salud. Como resultado de esta aportación, los recursos financieros se indican claramente en el plan, y el apoyo financiero del UNICEF está plenamente integrado en los planes operacionales anuales en los planos central y provincial.

II. Los objetivos de desarrollo del Milenio y la reforma de las Naciones Unidas

Los objetivos de desarrollo del Milenio y la programación conjunta

18. La Declaración del Milenio y los objetivos de desarrollo del Milenio proporcionan, por primera vez, un programa y un conjunto de objetivos convenidos para el desarrollo. Centrados en el objetivo de reducir la pobreza a más tardar para 2015, esas plataformas para la adopción de medidas cuentan con el apoyo de los Estados Miembros de las Naciones Unidas, el sistema de las Naciones Unidas, incluidos los organismos especializados, las instituciones de Bretton Woods, varias organizaciones multilaterales y bilaterales de donantes, y otros donantes y organismos internacionales de desarrollo.

19. Bajo el liderazgo y ejecución de los gobiernos, los objetivos de desarrollo del Milenio representan un marco, una oportunidad única y un medio para centrarse en mejorar la programación conjunta entre los organismos de las Naciones Unidas y con otros asociados. Esto se aplica en especial a los países en los que la programación conjunta puede aportar una contribución importante para mejorar la eficacia de los programas y disminuir los costos de transacción. Si bien los fondos y los programas de las Naciones Unidas tienen mandatos, competencias y capacidades complementarios, ningún organismo de las Naciones Unidas por sí solo puede proporcionar todos los conocimientos técnicos y los recursos necesarios para ayudar a los países en los que se ejecutan programas en el logro sostenible de los objetivos de desarrollo del Milenio. Se requiere una colaboración y coordinación más efectivas en el sistema de las Naciones Unidas, no sólo para aumentar la posibilidad de conseguir los objetivos a más tardar para 2015, sino también para sostener los logros.

La reforma de las Naciones Unidas y la Declaración de Roma sobre armonización

20. El programa de reforma del Secretario General se centra en convertir a las Naciones Unidas en una organización más eficaz y eficiente para lograr la paz y el desarrollo en el mundo en el siglo XXI, y proporciona una estrategia coherente para unificar los enfoques a fin de lograr objetivos de desarrollo comunes en los países. Los dos instrumentos básicos de programación conjunta de esta reforma, la ECP y el MANUD, forman parte integral de las medidas para lograr los objetivos de desarrollo del Milenio. Además de los objetivos, la Declaración de Roma sobre armonización de 2003 también reafirmó el compromiso de erradicar la pobreza, y además subrayó la importancia de armonizar la planificación estratégica y los instrumentos de programación, incluida la programación conjunta. Los cambios introducidos en el programa de reforma del Secretario General convergen con los principios de armonización de la Declaración de Roma, ya que ambos comprometen a los asociados para el desarrollo a lograr una mayor alineación con las prioridades y procesos nacionales a fin de reducir los costos de transacción y mejorar la eficacia de los programas.

21. Se está mejorando continuamente la calidad de la ECP y el MANUD para que refleje cuestiones como el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio y la experiencia adquirida por los organismos de las Naciones Unidas, tanto en la sede como en los países. En la revisión trienal amplia por la Asamblea General de la política relativa a las actividades operacionales para el desarrollo en el sistema de las Naciones Unidas se destacaron progresos en el fomento de un mayor sentido de unidad y dirección común entre los organismos de las Naciones Unidas en los países. En la revisión también se observó que la capacidad de planificación estratégica de esas organizaciones se había fortalecido como resultado de su participación en los procesos de la ECP y el MANUD.

22. No obstante, en la revisión también se subrayó que existían deficiencias en la primera generación de la ECP y el MANUD. Según la revisión, los MANUD presentaban déficit notables en la orientación estratégica y los marcos no estaban claramente definidos para lograr los resultados acordados. Además, la elaboración de los programas para los países no estaba suficientemente vinculada con el MANUD. A fin de superar esos problemas, se espera que la introducción de la matriz de resultados del MANUD mejore la formulación y ejecución de programas conjuntos.

III. El enfoque basado en los derechos y los objetivos para los niños

23. La gran contribución del UNICEF a la programación conjunta se deriva de la larga experiencia de la organización en la labor con asociados para promover los derechos de los niños y ayudar a los gobiernos a lograr objetivos para la infancia. El UNICEF ha participado en diversas formas de cooperación con asociados desde que se fundó, y una de las características principales de su estrategia de programación son las iniciativas conjuntas. Su firme apoyo a la programación basada en los derechos se fundamenta en su promoción de los derechos de los niños, en particular en conexión con el papel principal que desempeña el UNICEF en la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño.

24. Además, el compromiso que aporta el UNICEF al logro de los objetivos de desarrollo del Milenio se remonta a su apoyo decidido a los objetivos y principios de la Cumbre Mundial en favor de la Infancia, celebrada en 1990, y otras conferencias y convenciones mundiales anteriores. Esto es particularmente importante, ya que muchos de los objetivos y principios de la Cumbre Mundial en favor de la Infancia y de las principales conferencias y convenciones mundiales se reflejan en los compromisos incluidos en “Un mundo apropiado para los niños” (2002), la Declaración del Milenio y los objetivos de desarrollo del Milenio.

25. El firme papel que desempeña el UNICEF en la programación conjunta también es función del plan estratégico de mediano plazo 2002-2005, ya que sus cinco prioridades —la educación del niño en la primera infancia, la inmunización y más, la educación de las niñas, la lucha contra el VIH/SIDA y la protección de los niños— están vinculadas directamente con seis de los siete objetivos de desarrollo del Milenio. Además, la participación del UNICEF en la programación conjunta se ve fortalecida por su extensa presencia en el terreno y la importante función que desempeñan sus oficinas regionales, que son la primera línea de apoyo programático a las oficinas en los países.

26. La rica experiencia del UNICEF y su sólida presencia en el terreno fomentan su participación en las tres etapas de la programación conjunta: la planificación, la ejecución, y la supervisión y evaluación.

Las actividades conjuntas de promoción y la planificación conjunta de estrategias de programas

27. El UNICEF, basándose en su gran experiencia en actividades de promoción y comunicación en pro de los derechos de los niños y los objetivos para la infancia, ha participado activamente en las iniciativas conjuntas de promoción para que se adoptaran los objetivos de desarrollo del Milenio como núcleo de los programas en los países, incluidos procesos relativos a la ECP, el MANUD y los DELP.

28. Este historial de promoción de objetivos para la infancia y de los derechos de los niños también ha sido útil en la formulación de la ECP y el MANUD. El UNICEF ha ayudado a incluir un enfoque basado en los derechos en este proceso, por ejemplo en la selección de indicadores, la potenciación de la metodología para evaluar tendencias y el análisis de los problemas y desafíos de desarrollo y humanitarios. Uno de los objetivos fundamentales de los procesos de la ECP y el MANUD es aumentar la capacidad nacional para realizar análisis de la situación de los niños y las mujeres y utilizar las conclusiones para programas conjuntos y en colaboración. El UNICEF ayuda a asegurar que esta capacidad nacional incluye la programación basada en los derechos.

29. En general, la mayoría de los equipos de las Naciones Unidas en los países pueden hacer una evaluación satisfactoria de las tendencias nacionales de desarrollo; pero los análisis de esas tendencias por los equipos y diversos factores contribuyentes muestran diversos niveles de calidad. Es necesario hacer más en esta esfera.

30. Un ejemplo de buen funcionamiento de los procesos de la ECP y el MANUD es el de Armenia, donde el equipo de las Naciones Unidas en el país y sus colaboradores nacionales pudieron analizar sistemáticamente factores que aceleraban u obstaculizaban progresos en el logro de las prioridades nacionales de desarrollo.

Los participantes entablaron un diálogo animado, analítico y muy profesional sobre los problemas de desarrollo nacional identificados en la ECP, y ese análisis contribuyó a la formulación del MANUD. El proceso supuso unos gastos de transacción sustanciales debido al tiempo y al esfuerzo invertido por los asociados nacionales y el equipo de las Naciones Unidas en el país, pero la inversión demostró ser rentable.

Apoyo a la aplicación y la gestión de la programación conjunta

31. El UNICEF ha aportado una contribución sustancial a esa etapa de la programación conjunta al aprovechar decenios de experiencia sólida de apoyo a la aplicación y gestión de programas nacionales. El formato y el contenido de los planes anuales de trabajo se ha enriquecido con la gran experiencia en programación conjunta del UNICEF y otros colaboradores en esferas tales como la inmunización (por ejemplo, en la India y en todos los países de América Latina y el Caribe), la yodación universal de la sal (en China, el Sudán y los países de Asia central) y el trabajo infantil y otras esferas de protección (en Bangladesh, la República Democrática del Congo, la India y Sudáfrica).

32. El principal desafío de la programación conjunta es conseguir que los asociados nacionales, los organismos de las Naciones Unidas y otros colaboradores tengan el conjunto adecuado de competencias profesionales de programación —técnicas, de gestión, de comunicación del programa y de otro tipo— a fin de transformar las prioridades que se han determinado en iniciativas de programas y proyectos mediante los planes anuales de trabajo. Ejemplos de colaboraciones útiles basadas en ese conjunto incluyen las iniciativas para erradicar la dracunculosis en Burkina Faso, Ghana y el Sudán, y la ampliación de las inmunizaciones y la yodación de la sal en varios países de América Latina y el Caribe. El análisis de las competencias de los asociados y de las ventajas comparativas que pueden aportar a un plan de trabajo común ayudarán al equipo de las Naciones Unidas en el país a mejorar los resultados de las iniciativas del país para lograr los objetivos de desarrollo del Milenio.

33. Los equipos de las Naciones Unidas en los países centrados en grupos temáticos son otro instrumento eficaz para mejorar la ejecución y la gestión de programas conjuntos. En China, por ejemplo, un grupo temático sobre el VIH/SIDA viene promoviendo con éxito desde 1999 iniciativas conjuntas para poner fin al estigma y la discriminación relacionados con el SIDA en muchos frentes. La iniciativa, conocida como “Fondo del programa acelerado para luchar contra el estigma y la discriminación relacionados con el SIDA”, se beneficia de las labores anteriores en esta esfera realizadas por otros organismos, entre ellos el UNICEF. El programa ha mejorado la capacidad de los organismos copatrocinadores del Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA) para prestar apoyo a las iniciativas nacionales mediante la introducción de un enfoque para la programación basado en los derechos humanos. Esta atención a los derechos ha aumentado la labor realizada con grupos vulnerables. También ha conducido a un diálogo normativo y una formulación de políticas más sustantivos y coordinados. En consecuencia, la ejecución de la programación conjunta se ha fortalecido con el liderazgo más centrado de los colaboradores nacionales.

34. La participación de organismos en esta tarea está bien distribuida y se basa en las competencias concretas de cada uno. Por ejemplo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se centra en la reforma jurídica, promoviendo una mayor participación de las personas que viven con el VIH/SIDA y forjando vínculos con iniciativas nacionales de reducción de la pobreza. El Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) trabaja con grupos vulnerables. La Organización Internacional del Trabajo se centra en las cuestiones relativas al VIH/SIDA en el lugar de trabajo, y la Oficina contra la Droga y el Delito en eliminar el estigma de los usuarios de drogas inyectables. La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) participa mediante el programa Educación para Todos y la Organización Mundial de la Salud (OMS) está fomentando la capacidad de los servicios de salud para proporcionarle acceso a los servicios para todos sin discriminación. El Banco Mundial colabora estrechamente con los organismos de las Naciones Unidas mediante un plan de trabajo integrado.

35. El UNICEF contribuye a la iniciativa mediante actividades en diversas esferas: la prevención de la transmisión materno-infantil del VIH, la movilización de diversos grupos para lograr la participación y cambios del comportamiento, y el mejoramiento de los cuidados y la protección de los huérfanos y otros niños vulnerables a causa del SIDA. En abril de 2004, el UNICEF, el Gobierno de China y los principales asociados, entre ellos Save the Children Alliance, celebraron la primera consulta nacional sobre esta cuestión. Se espera que la consulta aporte datos para un plan de acción nacional a fin de lograr el objetivo relativo a los huérfanos aprobado en el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General sobre el VIH/SIDA.

36. En esta iniciativa con múltiples colaboradores en China, las prioridades del programa han dirigido la programación conjunta. Se están haciendo ajustes a los mecanismos de administración y gestión financiera de conformidad con la evaluación de las necesidades derivada de las experiencias de programación conjunta.

La supervisión y evaluación de la programación conjunta

37. Un importante desafío para los organismos de las Naciones Unidas, los gobiernos y otros asociados es elaborar y gestionar la supervisión y evaluación de contribuciones de programación individuales y colectivas para los programas dirigidos por los gobiernos. Aunque existían ejemplos de supervisión y evaluación conjuntas antes de la armonización, los cinco primeros países que introdujeron procesos armonizados para la programación conjunta están desempeñando un papel pionero en la creación de prácticas idóneas en esta esfera.

IV. Los cinco casos experimentales del sistema de evaluación común para los países y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo

38. El proceso armonizado de las Naciones Unidas de preparación de programas para los países se puso en marcha en cinco países cuyos nuevos ciclos pragmáticos comenzaban en 2004. Los países, Benin, el Ecuador, Kenya, el Níger y el Pakistán, fueron los primeros en utilizar algunos de los instrumentos armonizados, como las directrices revisadas de la ECP y el MANUD —en que se incluía la matriz

de resultados del MANUD— y los documentos sobre los programas por países, los planes de medidas para los programas en los países y los planes de trabajo anuales.

39. Esos países se encuentran ahora en la etapa de ejecución y han utilizado el proceso de preparación para identificar los ámbitos en que se puede continuar la programación conjunta y otras esferas de colaboración.

Benin

40. La inversión en la ECP del equipo de las Naciones Unidas en el país dio como resultado un análisis común de la situación de gran calidad. Ese análisis ayudó al equipo en el país a elaborar la matriz de resultados del MANUD, en que se definieron tres metas nacionales: la reducción de la pobreza y la malnutrición; la reducción de la mortalidad infantil y derivada de la maternidad, con mejoras en indicadores multisectoriales importantes; y la lucha contra el VIH/SIDA, el paludismo y la tuberculosis. Para lograr esas metas se identificaron cuatro resultados del MANUD: mejor gestión para fortalecer el desarrollo económico; seguridad alimentaria y de nutrición sostenible; mejor utilización de los servicios sociales por mujeres, niñas, jóvenes y otros grupos vulnerables; y capacidades nacionales mejoradas para luchar contra el VIH/SIDA y el paludismo.

41. Tomando como base la matriz de resultados del MANUD, se está elaborando un programa conjunto para apoyar el desarrollo del programa *BenInfo*. Gracias a *BenInfo*, base nacional integrada de datos socioeconómicos que utiliza tecnología del programa *ChildInfo*, el Gobierno y los asociados nacionales pueden supervisar los avances logrados en la consecución de las metas nacionales, los objetivos de desarrollo del Milenio y otros compromisos. Además, el MANUD ayuda a impulsar los vínculos normativos y programáticos entre el programa de cooperación del UNICEF para Benin, el programa general de acción del Gobierno y los DELP en un intento de ampliar el acceso a los servicios sociales básicos.

42. Los organismos de las Naciones Unidas colaboran en varios ámbitos. En educación, trabajan para aumentar la participación de las niñas, mejorar la calidad y desarrollar el potencial humano. El UNICEF y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) colaboran para crear comedores escolares y lograr que las niñas permanezcan en el colegio. El UNFPA participa en el fomento de la capacidad de jóvenes y adolescentes para prevenir el VIH/SIDA. En el sector de la salud, la colaboración se centra en el fortalecimiento de las capacidades para el desarrollo de la estrategia de Atención Integrada a las Enfermedades Prevalentes de la Infancia. Ello incluye la prevención y el tratamiento rápido y adecuado del paludismo, la mejora del acceso de las niñas y las mujeres a los servicios de urgencia de obstetricia y atención neonatal, la mejora de la cobertura de vacunación y el apoyo a la prevención de la transmisión del VIH de madres a hijos. En los programas de protección de la infancia colaboran el PMA, la Unión Europea, Dinamarca y el UNICEF en un esfuerzo por acabar con la trata de niños.

43. En los DELP, el UNICEF ha promovido la aplicación de la iniciativa 20/20, haciendo hincapié en que la reducción de la pobreza debe empezar por los niños. En 2002, el UNICEF financió un análisis sobre desigualdades para desglosar los resultados de las encuestas sobre demografía y salud de 1996 y 2001 de conformidad con los quintiles de riqueza. Esa valiosa contribución, apreciada por todos los asociados participantes en los DELP, permitió definir más claramente los objetivos de

las políticas en favor de los pobres. Además, el UNICEF prestó el apoyo principal a la iniciativa *BenInfo*.

44. Desde principios de 2003, el UNICEF ha desempeñado un papel importante en la preparación de los enfoques sectoriales para el sector de la educación. El instrumento de los enfoques sectoriales está bien coordinado y cuenta con el apoyo conjunto de un grupo destacado de donantes: el Banco Mundial, el UNICEF, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y la cooperación francesa. El grupo se reúne cada dos meses para hablar sobre programas y proyectos educativos y adoptar normas comunes.

Ecuador

45. En el Ecuador, el MANUD tiene una función estratégica, en el sentido de que refleja un enfoque común en lugar de una compilación de mandatos de organismos. Además, la matriz de resultados del MANUD muestra los vínculos generales entre las metas nacionales, los resultados del MANUD y los objetivos previstos del programa de cooperación del UNICEF para el Ecuador. Varios organismos de las Naciones Unidas, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, el PNUD, la UNESCO, el UNFPA, la OMS y el UNICEF, así como otros asociados, tienen objetivos programáticos compartidos para el país, como la yodación de la sal, los suplementos de vitamina A y el fortalecimiento de la prestación de servicios locales.

46. El programa del UNICEF para el Ecuador aborda dos de los tres resultados del MANUD: la reducción de la pobreza y la buena gestión. El UNICEF ayuda al Gobierno a aplicar su programa nacional encargándose de supervisar la eficacia de los gastos sociales destinados a reducir la pobreza.

47. Hay varios ejemplos de programación conjunta: el PNUD y el UNICEF, por ejemplo, apoyan y financian conjuntamente la secretaría técnica del Observatorio de la Política Fiscal, iniciativa ciudadana del Ecuador dirigida por un consejo ciudadano. Ambas organizaciones participan en el comité técnico del Observatorio, que realiza análisis preliminares y publica boletines, y financian sus reuniones.

48. Otro ejemplo de financiación conjunta es la labor del equipo de las Naciones Unidas en el país relativa a un marco de supervisión y evaluación para el MANUD, que servirá de base para supervisar los avances logrados en la consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio. Además, hay dos grupos temáticos en funcionamiento: uno encargado del VIH/SIDA, presidido por el UNICEF, y otro que se ocupa de las emergencias. El UNICEF también trabaja directamente con la OMS y la Organización Panamericana de la Salud en asuntos de salud, y con el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer y el UNFPA en cuestiones de género. Otras oportunidades de colaboración entre programas son el mecanismo del comité de coordinación nacional del Fondo mundial contra el SIDA, la tuberculosis y el paludismo y el comité de coordinación interinstitucional sobre vacunación.

Kenya

49. Los cuatro organismos del Comité Ejecutivo colaboran estrechamente en ámbitos en que se han identificado objetivos comunes, sobre la base de la matriz de

resultados del MANUD. Entre ellos cabe destacar la subsistencia de las comunidades de refugiados; la ampliación del acceso a la educación para las niñas y otros grupos de niños desfavorecidos; el fortalecimiento de la gestión interna del Gobierno; el fortalecimiento de la labor relativa al VIH/SIDA, incluida la atención a los huérfanos y su protección; el fomento de la participación popular; y el agua potable y el saneamiento, como parte del programa con el Banco Mundial de educación primaria para los niños que viven en zonas áridas y semiáridas (a los que el UNICEF suministra material escolar y apoyo en la promoción del agua, el saneamiento y la higiene). Además, el proceso del MANUD ha impulsado una colaboración sectorial más estrecha con otros organismos de las Naciones Unidas para la preparación para casos de emergencia, incluida la respuesta a las sequías.

50. Entre los trabajos conjuntos también figura el fomento de la capacidad para supervisar los avances logrados para la consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio. Ese fomento de la capacidad incluye un programa conjunto relativo a la introducción del programa informático *DevInfo*, y se basa en la labor conjunta que realizan actualmente el UNICEF, el PNUD y el UNFPA con la Oficina Central de Estadística. *DevInfo* se empleará para buscar indicadores relativos a los objetivos de desarrollo del Milenio en el nuevo programa de recuperación económica del Gobierno. La ECP y el MANUD contribuyen también a lograr unos enfoques más eficaces de supervisión y evaluación en Kenya.

51. Como contribución a los DELP, el UNICEF apoyó la celebración de un curso práctico para concluir el plan nacional de desarrollo para 2002-2008, en que se incorporaban las prioridades de los DELP, y participó en actividades para formular el plan de acción de ejecución. En 2003, el Gobierno utilizó los DELP para elaborar la Estrategia de recuperación económica para la creación de riqueza y empleo 2003-2007 y su plan de inversiones correspondiente. A comienzos de 2004, el Gobierno, los donantes y los organismos de las Naciones Unidas estuvieron de acuerdo en que la Estrategia de recuperación debe centrarse básicamente en planes sectoriales, principalmente en los sectores de la salud, la educación, la gestión y la justicia. El UNICEF participa plenamente en los planes sectoriales presupuestados a nivel provincial y de distrito, contribuyendo así a que la Estrategia de recuperación sea más sustantiva y operacional. El UNICEF, con su capacidad en los niveles subnacionales, es la principal organización de las Naciones Unidas que presta asistencia al gobierno provincial en la zona nororiental más pobre con sus planes sanitarios y educativos.

52. El UNICEF colabora estrechamente con el Banco Mundial y otras organizaciones bilaterales de ayuda en relación con los enfoques sectoriales en materia de educación, salud, gestión y justicia que se están preparando en 2004. Aunque su contribución financiera a los enfoques sectoriales será relativamente modesta en comparación con las contribuciones de otros asociados, el UNICEF promoverá enfoques que sirvan para mejorar los servicios destinados a los kenianos que viven en la pobreza. Dentro de los enfoques sectoriales, el UNICEF apoyará la realización de evaluaciones de calidad centradas en las repercusiones, el alcance y los gastos de innovación para llegar a los segmentos más vulnerables de la población.

Níger

53. En el MANUD para el Níger se abordan tres metas nacionales y se identifican 13 resultados en apoyo de estas metas. La meta nacional de lograr el acceso universal a los servicios básicos, por ejemplo, está apoyada por cinco resultados del MANUD: la mejora del saneamiento y el estado de nutrición de los niños; la mejora del acceso a los servicios de salud reproductiva; la mejora del acceso a los servicios de saneamiento; la reducción en la prevalencia del VIH/SIDA; y la mejora del acceso a la educación de calidad para los niños, especialmente las niñas.

54. En el contexto del MANUD y los DELP, el UNICEF y otros organismos y asociados de las Naciones Unidas están estudiando las posibilidades de colaboración en actividades entre las que figuran el fomento de leyes para mejorar la igualdad entre los géneros y el fortalecimiento de la seguridad alimentaria (con el PMA); el desarrollo de los adolescentes (con el UNFPA); la capacidad de las familias para afrontar riesgos (con el Banco Mundial), y la mejora de la planificación del desarrollo social y económico en los distritos (con el PNUD).

55. En el Níger, los DELP precedieron al MANUD y contribuyeron a definir su objetivo estratégico. Los DELP sirven de estrategia común para todos los organismos de las Naciones Unidas y son una referencia fundamental para el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, organizaciones ambas que participan activamente en el ejercicio del MANUD.

56. El UNICEF tuvo una participación destacada en el desarrollo de los DELP y apoyó las encuestas de indicadores múltiples que se utilizaron como base para definir los indicadores clave utilizados en los DELP. Además, la sección de los DELP relativa al desarrollo de políticas sociales fue redactada con aportaciones del UNICEF, concretamente cuestiones relacionadas con las dimensiones de la pobreza que afecta a los niños y las mujeres; la seguridad alimentaria; las estrategias de educación; y el plan estratégico de salud (incluido el plan estratégico de mediano plazo para el VIH/SIDA). Asimismo, el UNICEF financió y facilitó capacitación para asociados gubernamentales en apoyo de los DELP. El UNICEF participa también en siete de los 11 grupos temáticos de los DELP que abarcan cuestiones como la supervisión de la pobreza; la educación; la salud; el desarrollo rural y la seguridad alimentaria; el VIH/SIDA y los grupos vulnerables; las personas excluidas socialmente; y las infraestructuras, las minas y la energía.

Pakistán

57. El equipo de las Naciones Unidas en el Pakistán desempeña un papel significativo en el diálogo que mantienen el Gobierno y los donantes sobre cuestiones clave de desarrollo social y la mejora de la supervisión de esas cuestiones, por ejemplo la salud y la educación.

58. El MANUD aborda 12 prioridades nacionales y contiene 39 resultados para contribuir a lograr esas prioridades. El equipo de las Naciones Unidas está a punto de concluir dos programas conjuntos a nivel nacional: uno sobre el VIH/SIDA, y otro sobre la supervisión de los resultados del MANUD. Además, el equipo en el país llegó a un acuerdo sobre 15 distritos en que dos o más organismos colaborarán en un programa común en el transcurso del año.

59. En cuanto a las metas nacionales de educación consistentes en lograr la escolarización de todos los niños y niñas durante el ciclo de enseñanza primaria antes de 2015, a más tardar, y reducir la desigualdad entre hombres y mujeres en un 10% anual, la matriz de resultados del MANUD identifica varios resultados que pueden contribuir a la consecución de esas metas: mejores tasas de matriculación y permanencia en la enseñanza primaria, así como de conclusión de ese ciclo educativo, especialmente para las niñas; un compromiso político sostenido y mayores asignaciones presupuestarias para la enseñanza primaria; la aplicación eficaz de estrategias para cumplir los objetivos de Educación para Todos; mejora de los resultados de aprendizaje de los niños; y mayor calidad en la formación de los maestros.

60. En el contexto de los vínculos de los DELP con el MANUD, el PMA y el UNICEF han acordado colaborar para aumentar la matriculación y la permanencia de las niñas en la enseñanza primaria. El PMA entregará alimentos a los colegios y las comunidades para fomentar la participación de las niñas, mientras que el UNICEF se ocupará de cuestiones relacionadas con la contratación, el nombramiento y la formación de maestras, así como con el fomento de un entorno escolar favorable para las niñas y la mejora de la calidad de los procesos de enseñanza y aprendizaje. Además, el grupo temático de las Naciones Unidas en materia de educación ha sido muy útil para coordinar la labor de los donantes y ha contribuido a generar un entendimiento común sobre las políticas y medidas necesarias en el sector educativo.

61. El UNICEF asumió el liderazgo en la mayoría de los análisis y diálogos sobre los DELP, subrayando la importancia de establecer un vínculo entre los recursos financieros y los resultados sociales, incluidos los derechos de los niños y cuestiones como la desigualdad entre los géneros. Se espera que los DELP, instrumento en desarrollo, se actualicen en breve con indicadores de protección de los niños. Además, el UNICEF prestó asistencia a cuatro provincias para desarrollar DELP provinciales y realizar encuestas de indicadores múltiples a fin de facilitar datos básicos para la supervisión de los resultados de los DELP a nivel de distrito. Se celebraron consultas en 24 distritos, casi la cuarta parte del total. Dado que, en el Pakistán, las provincias son las encargadas de la prestación de servicios sociales, esa labor supone una aportación clave para la formulación de los DELP a nivel subnacional. Además, ese trabajo debería contribuir a mejorar la eficacia de los programas destinados a reducir la pobreza y mejorar los servicios sociales básicos a nivel comunitario.

62. El UNICEF es miembro del grupo técnico formado por el Coordinador Residente para ayudar a formular el informe sobre los objetivos de desarrollo del Milenio para el Pakistán. El UNICEF contribuyó a elaborar el examen de los objetivos y fue la principal fuente de datos gracias a la base *ChildInfo*.

V. Experiencia adquirida y lecciones aprendidas en materia de programación y operaciones

Los cinco países del experimento

63. La experiencia adquirida en los cinco países del experimento demuestra que el éxito de la programación conjunta depende en gran medida del grado en que facilite los objetivos de los programas en apoyo de la labor nacional encaminada a lograr los objetivos de desarrollo del Milenio. En apoyo de esa labor debería haber

acuerdos interinstitucionales factibles para las finanzas y la administración relativos a la planificación conjunta, la ejecución, y la supervisión y evaluación. No obstante, lo primero y más importante es simplificar y armonizar esa estructura de apoyo para cumplir los requisitos de programación. Por consiguiente, el principal objetivo de los organismos de las Naciones Unidas es actualizar su experiencia en programación y su conocimiento sustantivo de los objetivos de desarrollo del Milenio para que la ECP y el MANUD cumplan sus fines y satisfagan las necesidades de los países donde se ejecutan programas. Si se consigue ese objetivo, los programas serán más eficaces y se reducirán los costos de transacción.

64. Con objeto de contribuir a la eficacia de los programas y la coordinación de los donantes, es importante que los organismos de las Naciones Unidas participen en todos los instrumentos para identificar y ejecutar las prioridades nacionales, incluidos los DELP y los enfoques sectoriales. Además de participar de forma destacada en el proceso armonizado de planificación de programas, por ejemplo, los equipos del UNICEF en los países han participado activamente en los DELP en cuatro de los cinco países en que se han desarrollado, y en los enfoques sectoriales que se están desarrollando y aplicando en Benin, Kenya y el Pakistán.

65. La participación plena en el proceso armonizado de preparación puede exigir una dedicación inesperada de tiempo y recursos. Dado que el UNICEF dedica cada vez más tiempo y esfuerzo del personal a esos procesos, será preciso supervisar y gestionar las posibles repercusiones en el apoyo a la aplicación de los programas.

66. El empleo sistemático cada vez mayor de la matriz de resultados del MANUD en los cinco países está resultando útil. No obstante, el GNUD tendrá que hacer inversiones significativas para apoyar y capacitar a los equipos de las Naciones Unidas en los países a fin de que puedan utilizar ese instrumento con una eficacia aún mayor a medida que más países comiencen el proceso armonizado.

Los documentos de estrategia de reducción de la pobreza y los enfoques sectoriales

67. Como se vio en Camboya, los enfoques sectoriales son cada vez más útiles para reducir la pobreza ya que permiten coordinar los recursos, incluidos los de los donantes, y mejorar la planificación del trabajo, la elaboración de presupuestos y la colaboración entre todos los asociados, incluidos los gobiernos en todos los niveles.

68. No obstante, en una evaluación de los enfoques sectoriales de Camboya realizada por los asociados se puso de manifiesto que los programas de los sectores no habían reducido los costos de transacción, porque muchos asociados han seguido realizando exámenes bilaterales de los programas y proyectos en lugar de recurrir a los exámenes y evaluaciones sectoriales. En ese sentido, el UNICEF ha dado ejemplo en el sector educativo al aceptar y considerar suficiente el examen sectorial para su examen de mitad de período en lugar de pedir otros informes bilaterales. En el futuro habrá que prestar más atención a la reducción del número de exámenes bilaterales realizados por organismos de las Naciones Unidas y otros participantes en los enfoques sectoriales.

Programación conjunta basada en los resultados

69. El MANUD ofrece una estrategia común para los países para identificar resultados relacionados con los objetivos de desarrollo del Milenio, que son la base del apoyo del sistema de las Naciones Unidas a los programas nacionales. Gracias a la programación conjunta, el equipo de las Naciones Unidas en el país puede prestar mejor apoyo a las prioridades nacionales y lograr los resultados previstos. El objetivo será prestar más apoyo a los equipos de las Naciones Unidas que intenten aplicar esos conceptos armonizados y la metodología de programación para lograr resultados. Se espera que los órganos interinstitucionales regionales de los cuatro organismos del Comité Ejecutivo presten apoyo y supervisión.

Acuerdos operacionales y administrativos del UNICEF

70. La programación conjunta hace necesario que el UNICEF pueda desempeñar diversas funciones principales, como la de organismo administrativo, gestor o asociado que aporta fondos. Una evaluación inicial de la adecuación de los procesos empresariales del UNICEF y los sistemas de información de gestión en apoyo de esas funciones, sobre el terreno y en la sede, resulta positiva. Eso significa que pueden emplearse varias modalidades de financiación en el marco de programación conjunta, como se indicó en la nota orientativa del GNUM. La modalidad concreta que se adopte —financiación paralela, distributiva o compartida— vendrá determinada por consideraciones programáticas sólidas.

71. No obstante, al utilizar esas modalidades de financiación, el UNICEF debería interpretar uniformemente los principios esbozados en la nota orientativa del GNUM relativos a la programación conjunta, al tiempo que sigue sus propios procedimientos establecidos para cumplir los requisitos internos y externos de presentación de informes.

72. El mecanismo de financiación paralela es igual al empleado por el UNICEF para transferir recursos a asociados nacionales. Por consiguiente, el UNICEF no necesita introducir cambios a menos que los organismos del Comité Ejecutivo del GNUM adopten nuevos procedimientos para la transferencia de recursos.

73. El mecanismo de financiación distributiva es similar a los acuerdos de gestión existentes para los fondos fiduciarios del UNICEF en los casos en que el UNICEF actúa de organismo administrativo. Los fondos recibidos por el UNICEF en virtud de ese mecanismo para la aplicación de programas serían justificados y gestionados utilizando los procedimientos establecidos para otros recursos.

74. El mecanismo de financiación para fondos compartidos, en que el UNICEF actúa de gestor, sería más eficaz en los casos en que los organismos participantes de las Naciones Unidas y los asociados nacionales tuvieran objetivos comunes con los asociados nacionales o subnacionales. Ello ocurriría, por ejemplo, con el apoyo a la capacitación de los maestros antes del servicio y durante el servicio y las actividades de apoyo a los maestros posteriores a la capacitación con el Ministerio de Educación.

75. Las oficinas exteriores seguirán encargándose de preparar informes descriptivos sobre programas conjuntos y de consolidar informes de otros organismos cuando las oficinas desempeñen la función de gestores o administradores. La División de Gestión Financiera sigue encargándose de preparar informes financieros certificados definitivos.

VI. Futuras oportunidades y desafíos

Mejora de la orientación

76. Recientemente se han elaborado varios estudios y conjuntos de directrices para definir mejor la orientación estratégica de la programación conjunta y la cooperación para el desarrollo. En 2003, el Grupo de Programas del GNUM aprobó una importante directriz interinstitucional sobre el enfoque de la cooperación para el desarrollo basado en los derechos humanos a fin de lograr una concepción común entre los organismos de las Naciones Unidas, a la cual el UNICEF había hecho una gran contribución.

77. También en 2003, con el apoyo del Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido, se realizaron dos evaluaciones experimentales de programas para los países y de los progresos realizados en la elaboración de una metodología estándar de evaluación de los programas para los países que recalque en el enfoque basado en los derechos humanos.

78. En 2004 y 2005 se hará hincapié en ayudar a los equipos de las Naciones Unidas en los países, a los asociados nacionales y otros colaboradores a aplicar esas orientaciones y otras que se están preparando. Las entidades regionales interinstitucionales de los organismos del Comité Ejecutivo desempeñarán una función primordial a este respecto.

79. Se extraerán muchas experiencias a medida que transcurra el proceso. Se prevé que en 2004 se terminará la simplificación y armonización de las políticas, los procedimientos y los procesos de los fondos y programas de las Naciones Unidas. El GNUM, en colaboración con los cinco países que participan en el programa experimental, ha elaborado y ensayado sobre el terreno el primer conjunto de instrumentos y procesos simplificados y armonizados para aplicarlos extensamente en los países que inician la ejecución de nuevos programas. Para 2008, los organismos del Comité Ejecutivo del GNUM habrán introducido íntegramente los procesos de preparación armonizados para todos los nuevos ciclos de programas para los países.

80. Tal vez sea muy pronto para extraer experiencias definitivas sobre la medida en que la programación conjunta reducirá los costos de transacción y aumentará la eficacia de los programas para los países en los que se ejecutan, ya que los cinco primeros países se encuentran en la etapa de aplicación. No obstante, sería útil vigilar las siguientes tendencias en los próximos años:

a) Primero, la ECP está dando a los organismos la oportunidad de simplificar los requisitos de planificación de los programas. El UNICEF, por su parte, ya no exige que los programas para los países hagan un análisis separado de la situación de los niños y las mujeres si tienen una ECP que cumplirá el objetivo con creces.

b) Segundo, el MANUD está sirviendo, cada vez más, de estrategia común para los países, incluso para los programas de cooperación con los gobiernos que el UNICEF realiza en los países. La estrategia tiene grandes posibilidades de reducir los gastos y aumentar la eficacia. Por tanto, es fundamental que el MANUD y su matriz de resultados sean de alta calidad.

c) Tercero, está aumentando la participación del UNICEF en los DELP y los enfoques sectoriales, pero exige muchas horas de trabajo. Aunque esa participación está contribuyendo positivamente a las políticas, la planificación y los programas

sectoriales gubernamentales, será necesario aumentar los recursos humanos para evitar posibles limitaciones del apoyo actual del UNICEF a la ejecución de programas.

Dificultades operacionales y administrativas

81. La supervisión de los procesos de preparación de los programas armonizados para los países requerirá más atención y recursos a medida que se vayan aplicando.

82. El resultado de la labor del GNUD sobre modalidades y procedimientos de transferencia de recursos, en que el UNICEF está participando plenamente, afectará la forma en que se transfieren los fondos a los asociados nacionales. Una vez que el GNUD adopte nuevas orientaciones al respecto, el UNICEF determinará las repercusiones para sus propios procesos, examinará sus planes de actividades y dará orientación a las oficinas en los países para aplicar los nuevos procedimientos y políticas.

83. Reconociendo la necesidad de que el funcionario administrativo o el organismo de gestión unifiquen los diversos requisitos que se imponen a los organismos en materia de presentación de informes en el proceso armonizado, los organismos del Comité Ejecutivo están introduciendo acuerdos de donantes y formatos de presentación de informes estándar. Por su parte, el UNICEF está examinando las consecuencias para su colaboración con los Comités Nacionales pro UNICEF, las fundaciones y otras fuentes de financiación no gubernamentales.

84. En los próximos años se abordarán y resolverán una serie de cuestiones relativas a la presentación de informes financieros. Por ejemplo, debería haber “contenidos estándar” para la presentación de informes sobre programas conjuntos, a fin de garantizar la calidad y controlar los costos de transacción entre los organismos de las Naciones Unidas y sus asociados nacionales. Además, será necesario normalizar el grado de detalle de los informes financieros.

VII. Gestión del cambio

85. La experiencia del UNICEF en la programación conjunta está aportando experiencias y oportunidades útiles para seguir elaborando su estrategia de recursos humanos, que está evolucionando para que refleje la armonización y los firmes vínculos con el proceso de gestión del cambio de las Naciones Unidas. Se prevén varias iniciativas.

86. El UNICEF reconoce que sigue siendo necesario mejorar la orientación de los programas y la gestión a fin de fomentar una capacidad indispensable para aplicar el plan estratégico de mediano plazo y lograr los objetivos de desarrollo del Milenio en el entorno de programación conjunta. El UNICEF promoverá el perfeccionamiento, la capacitación, la orientación y la capacidad de trabajar en equipo del personal en los planos nacional y regional y en la sede, centrándose tanto en las crisis humanitarias como en las situaciones de desarrollo. Para tener éxito en esta esfera, es fundamental potenciar la función y la capacidad de las oficinas y los grupos regionales de gestión, encargados primordiales del apoyo y la supervisión de las oficinas en los países.

87. Para mejorar los instrumentos comunes de evaluación del personal (por ejemplo, la evaluación de la competencia y los sistemas de evaluación de la actuación profesional) y reunir la información comunicada por el personal en los planos nacional y regional, como parte del control de calidad y la gestión para los resultados del plan estratégico de mediano plazo, se establecerá una colaboración continua con otros fondos, programas y organismos especializados de las Naciones Unidas.

88. El UNICEF está participando en la iniciativa del Secretario General para crear un cuadro directivo superior, que redistribuirá al personal de categoría superior en el sistema para que pueda enriquecer sus competencias y experiencias, y superar nuevos desafíos como parte de la promoción de sus perspectivas de carrera.

89. Otro objetivo es mejorar la estructura y utilización de diversas formas de intercambio entre los organismos y los programas de perfeccionamiento ya implantados, para lo cual se prevén otros intercambios de personal entre los organismos de las Naciones Unidas.

90. La estrecha comunicación entre el personal es fundamental para esta tarea. En el UNICEF, existe un diálogo programado y oportuno con el personal de los países, las regiones y la sede sobre la actualización de la descripción de las funciones y los planes anuales de trabajo y capacitación del personal, para reflejar mejor las tareas interinstitucionales conexas a todos los niveles. Además, se han dado a conocer directrices del GNUM sobre programación conjunta a todo el personal competente del UNICEF, y actualmente el Fondo está elaborando materiales para ayudar al personal a aplicarlas.

VIII. Proyecto de recomendación

91. La Directora Ejecutiva recomienda que la Junta Ejecutiva apruebe el siguiente proyecto de recomendación:

La Junta Ejecutiva

1. *Toma nota* del informe sobre la evaluación de la experiencia del UNICEF en materia de programación conjunta que figura en el documento E/ICEF/2004/10;

2. *Acoge con beneplácito* los esfuerzos realizados hasta la fecha por el UNICEF para reforzar la programación conjunta y otros métodos innovadores y de colaboración destinados a mejorar la eficacia de la programación y reducir los costos de transacción para los países en que se ejecutan programas, y *alienta* a la Directora Ejecutiva a seguir trabajando con los gobiernos y otros asociados a tales efectos;

3. *Pide* a la Directora Ejecutiva que siga cooperando con los organismos de las Naciones Unidas y otros asociados en los planos internacional y nacional en el fortalecimiento de la programación conjunta y otros métodos innovadores y de colaboración, para prestar apoyo a las prioridades nacionales en el logro de las metas de desarrollo convenidas internacionalmente, en especial las que figuran en la Declaración del Milenio.

Anexo I

Ejemplos de la participación del UNICEF en procesos de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza

1. *Albania*: El UNICEF publicó encuestas del Ministerio de Finanzas que incluían encuestas a base de indicadores múltiples y la evaluación de las condiciones sociales y económicas en los distritos para los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP), y administró la información.
2. *Azerbaiyán*: Participó en la evaluación de la pobreza y en la encuesta sobre el presupuesto de los hogares para vigilar los indicadores sociodemográficos de la pobreza. Organizó una conferencia sobre las repercusiones de la pobreza en la situación de los niños y las mujeres con el Ministerio de Desarrollo Económico y la secretaría de los DELP.
3. *Benin*: Se centró en la reducción de la desigualdad. Participó en grupos de trabajo técnicos.
4. *Burkina Faso*: Participó en grupos sectoriales para la educación y la salud.
5. *Camboya*: Presidió una sesión sobre sectores sociales en el seminario nacional sobre la estrategia nacional de lucha contra la pobreza y prestó un apoyo importante a los ministerios.
6. *Chad*: Ayudó a aumentar las asignaciones para salud, educación y medidas sociales en un 20% en 2003.
7. *Congo*: Integró cuestiones de los derechos del niño y la mujer.
8. *Côte d'Ivoire*: Participó en debates temáticos (salud, educación, VIH/SIDA).
9. *Djibouti*: Terminó un análisis de la situación con dos estudios.
10. *Georgia*: Elaboró esferas prioritarias en materia de salud, y adscribió a un funcionario del cuadro orgánico para dirigir el grupo de trabajo sobre educación en los DELP.
11. *Ghana*: Un experto dirigió un subgrupo sobre vulnerabilidad y exclusión. El representante del UNICEF integró el grupo de referencia.
12. *Guinea*: Promovió el enfoque basado en los derechos humanos e informó a los encargados de adoptar decisiones acerca de los DELP sobre los niños y las mujeres, el aumento del acceso a los servicios sociales básicos, la disminución de las diferencias entre los géneros para lograr la educación universal y la reducción de la mortalidad infantil.
13. *Guinea-Bissau*: Impartió capacitación en técnicas de análisis de datos a funcionarios del Gobierno.
14. *Guyana*: Incluyó el desarrollo del niño en la primera infancia en los DELP.
15. *Honduras*: Participó en reuniones sectoriales sobre salud, educación y descentralización.
16. *Lesotho*: Junto con las organizaciones Save the Children del Reino Unido y de Lesotho estableció un grupo temático sobre la infancia y la juventud.
17. *Madagascar*: Colaboró en el campo de la educación.

18. *Malawi*: Se incorporó a grupos temáticos sobre educación, salud, nutrición, pobreza y gestión de los asuntos públicos.
19. *Mali*: Participó en los procesos preparatorios de los enfoques sectoriales en materia de salud, educación y derecho.
20. *Mauritania*: Participó en grupos temáticos.
21. *Mozambique*: Con el PNUD, aportó información en materia de vigilancia y evaluación.
22. *Nicaragua*: Promovió la inclusión de las disparidades entre grupos según regiones e ingresos.
23. *Níger*: Participó en siete grupos temáticos.
24. *Pakistán*: Dirigió el análisis de los sectores sociales en los DELP y vinculó la presupuestación con los resultados sociales.
25. *República Democrática del Congo*: Organizó un seminario para consultores sobre los DELP con organizaciones de la sociedad civil y elaboró estrategias para los sectores sociales.
26. *República Dominicana*: Prestó asistencia al Presidente.
27. *República Unida de Tanzania*: Adscribió a un oficial superior y destacó cuestiones relativas al VIH/SIDA, la tasa de mortalidad infantil, la malnutrición y la vulnerabilidad.
28. *Rwanda*: Con la OMS, realizó aportaciones en materia de salud y educación.
29. *Santo Tomé y Príncipe*: Realizó aportaciones sobre la información contenida en las encuestas a base de indicadores múltiples, la validación de indicadores y la metodología para el análisis y la evaluación de las cuestiones de género.
30. *Senegal*: Participó en grupos temáticos.
31. *Serbia y Montenegro*: Con otros organismos de las Naciones Unidas, promovió la inclusión en el análisis de la pobreza de otros datos, además de los relativos a los ingresos y el consumo. Un funcionario trabaja en el sector de la educación.
32. *Sierra Leona*: Se incorporó a las comisiones técnicas y ayudó a preparar especificaciones para exámenes sectoriales.
33. *Sri Lanka*: Examinó los proyectos y dio apoyo técnico para supervisar los DELP.
34. *Zambia*: Facilitó la participación de las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones de la sociedad civil. Realizó aportaciones técnicas en materia de salud, educación y VIH/SIDA.