



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

Distr. general
26 de agosto de 2004
Español
Original: inglés

Segundo período ordinario de sesiones de 2004

Nueva York, 20 a 24 de septiembre de 2004

Tema 4 del programa provisional

Evaluación

**Respuesta de la administración a la evaluación
del Segundo Marco Mundial de Cooperación***

Resumen

La presente respuesta de la administración versa sobre la evaluación independiente del Segundo Marco Mundial de Cooperación del PNUD. La evaluación abarca el período comprendido entre 2001 y 2003, aunque el Marco se ha prorrogado hasta el final de 2004.

Índice

| | <i>Página</i> |
|--|---------------|
| I. Conclusiones generales | 2 |
| II. Conclusiones particulares | 3 |
| A. Promoción y análisis mundiales | 3 |
| B. Establecimiento de redes de conocimientos y su intercambio | 4 |
| C. Asesoramiento, apoyo y armonización en materia de políticas | 6 |
| D. Disposiciones en materia de gestión | 8 |
| III. Observaciones finales: cara al futuro | 9 |

* La demora en la presentación de este documento ha obedecido a la necesidad de reunir información para proporcionar a la Junta Ejecutiva en la forma más actualizada posible.



I. Conclusiones generales

1. El equipo encargado de la evaluación concluyó que el Segundo Marco Mundial de Cooperación contribuyó verdaderamente a transformar el PNUD en una organización más efectiva, interconectada mundialmente y basada en los conocimientos. Esto se logró descentralizando la capacidad de apoyo en materia de políticas al nivel subregional y de los países y utilizando las redes de conocimientos para crear comunidades de prácticas. La evaluación halló resultados positivos en varias esferas sustantivas e interrelacionadas, entre ellas las siguientes: la supervisión de los objetivos de desarrollo del Milenio al nivel de los países, el fomento de la gobernanza ambiental al nivel local, el suministro de acceso a los servicios de energía rurales, varias iniciativas en materia de gobernanza democrática y respuestas rectoras y multi-sectoriales creadas para hacer frente a la pandemia del VIH/SIDA. También se lograron éxitos en las esferas interrelacionadas del género y la tecnología de la información y las comunicaciones para el desarrollo. El equipo encargado de la evaluación llegó a la conclusión de que se han fraguado alianzas importantes en casi todas estas esferas.

2. Debido a limitaciones prácticas, el equipo encargado de la evaluación sólo pudo examinar 10 de los 150 proyectos del Segundo Marco Mundial de Cooperación y no pudo reunirse con más asociados e interesados. En consecuencia, en la evaluación no se pusieron de relieve algunas esferas clave en las que se habían conseguido éxitos. Una de ellas era la obtención de importantes recursos financieros adicionales. La relación entre los recursos del Segundo Marco Mundial de Cooperación y los fondos externos movilizados fue de 1 a 8 en el caso del grupo que se encargaba de la energía y el medio ambiente. Otra esfera fue la implantación de metodologías y prácticas que ayudaron a crear nuevos marcos para las respuestas nacionales. En Camboya, Etiopía, Haití y Ucrania, por ejemplo, las metodologías implantadas para hacer frente al VIH/SIDA influyeron en los documentos nacionales de políticas, movilizaron a amplios sectores de la sociedad y crearon las condiciones para que las comunidades adoptasen medidas.

3. En la evaluación también se plantearon algunas preocupaciones de carácter general en relación con la estructura de conjunto del Segundo Marco Mundial de Cooperación, que parece no funcionar como un marco cohesivo, sino como un conglomerado de proyectos, mecanismos de financiación y otros instrumentos. Además, las exigencias del desarrollo de programas, entremezcladas con los objetivos internos de organización, han aumentado la complejidad y los problemas de la gestión.

4. Estas observaciones son pertinentes. Sin embargo, las consecuencias que han tenido en la aplicación del Segundo Marco Mundial de Cooperación los cambios organizativos transcendentales que se han producido dentro del PNUD tal vez no se hayan tenido suficientemente en cuenta en la evaluación. Esos cambios han afectado a la Dirección de Políticas de Desarrollo más que a ningún otro elemento de la organización. Dada la importancia concedida en el nuevo plan de actividades al fomento de las capacidades de asesoramiento en materia de políticas, al reestructurarse la organización se modificaron muchas de las funciones del personal de la Dirección. Entre el primer y el último año de la aplicación del Segundo Marco Mundial de Cooperación, sólo un pequeño grupo minoritario de los más de 200 integrantes del personal del cuadro orgánico de la Dirección conservó sus funciones profesionales y más de 100 fueron sustituidos como consecuencia de la redefinición de puestos.

5. También en ese período se estableció y promovió la red de Servicios Subregionales de Recursos, junto con tres centros temáticos mundiales (en Oslo, Nairobi y Brasilia). En 2004, algunos de los Servicios Subregionales de Recursos se han de fusionar para constituir Centros Regionales de Servicios más grandes. Todos estos importantes cambios están concebidos para promover los objetivos del plan de actividades del PNUD, pero han provocado una inevitable pérdida de continuidad en la Dirección de Políticas de Desarrollo.

6. También se produjo un proceso paulatino de reorientación. A principios del período abarcado por el Segundo Marco Mundial de Cooperación, la labor del PNUD empezó a estar organizada en seis diferentes esferas de prácticas, cinco de las cuales dependían directamente de la Dirección de Políticas de Desarrollo. Estas esferas de prácticas no se correspondían exactamente con los seis objetivos de los Servicios Subregionales de Recursos, que hasta 2003 habían constituido el marco de programación y presentación de informes para el marco mundial de cooperación.

II. Conclusiones particulares

7. En la evaluación se señalaron otras esferas más concretas que causaban preocupación:

- a) La promoción y el análisis mundiales;
- b) El establecimiento de redes de conocimientos y su intercambio;
- c) El asesoramiento, el apoyo y la armonización en materia de política; y
- d) Las disposiciones en materia de gestión.

Cada una de las secciones siguientes se ocupa en ese orden de esas esferas, explica la respuesta del PNUD a las conclusiones y recomendaciones de la evaluación y describe las medidas complementarias que tiene la intención de adoptar o que ya está adoptando. Se adjunta como anexo un resumen de la respuesta del PNUD a las recomendaciones.

A. Promoción y análisis mundiales

8. Si bien en la evaluación se indica que la publicación del Informe sobre Desarrollo Humano y otros informes han reafirmado la función del PNUD como organismo rector a nivel mundial en relación con la reflexión sobre el desarrollo, también se destaca el reto de lograr que la labor en materia de políticas se integren adecuadamente en las operaciones y programaciones del PNUD.

9. El PNUD está de acuerdo en que es necesario revisar los efectos en las operaciones de la labor en materia de políticas. Cuando los informes sobre desarrollo humano han abarcado esferas temáticas del PNUD (como la gobernanza democrática o los objetivos de desarrollo del Milenio), los asesores en materia de políticas de la Dirección de Políticas de Desarrollo se han dedicado activamente a asesorar sobre su contenido. Se podría hacer más para incorporar las enseñanzas obtenidas de la promoción mundial en materia de políticas descrita en los informes a los objetivos del PNUD, tanto regionales como al nivel de los países, en materia de apoyo a las

políticas que se pretende alcanzar con los “Puntos de vista sobre el desarrollo humano”, de reciente concepción.

10. El informe de 2003 titulado *Cómo hacer que el comercio global sea beneficioso para la gente* es un buen ejemplo de un informe que ha sentado las bases para mejorar el apoyo práctico del PNUD en materia de políticas a los países en que se ejecutan programas, en relación con cuestiones comerciales decisivas. Ya ha conducido a la formulación de programas regionales innovadores en Asia, África y el Caribe. La misma función han desempeñado las principales publicaciones mundiales sobre el agua, la energía y la biodiversidad producidas por el grupo que se encarga de la energía y el medio ambiente. Se pueden destacar ejemplos parecidos en otras esferas de prácticas.

11. La mayor parte de la investigación financiada por el Segundo Marco Mundial de Cooperación ha sido investigación normativa aplicada, que es diferente de la investigación orientada a la promoción mundial. Aunque en la evaluación se señala con razón que el PNUD cuenta con limitadas capacidades internas de investigación, estas capacidades se están reforzando mediante la creación de alianzas, una de cuyas manifestaciones es el creciente número de publicaciones en las esferas de la gobernanza de los recursos hídricos, la energía y la reforma legislativa. También se está promoviendo la investigación en los tres centros mundiales de investigación temática: Oslo (gobernanza democrática), Nairobi (zonas áridas) y Brasilia (pobreza).

12. Es necesario aclarar más las funciones mundiales del Marco Mundial de Cooperación de la Dirección de Políticas de Desarrollo. Según se establece en el nuevo plan de aplicación de la Dirección (2000), el Segundo Marco Mundial de Cooperación está concebido para traducir las decisiones de la Junta Ejecutiva relacionadas con las prioridades del PNUD en materia de políticas de desarrollo en instrumentos, productos y servicios concretos que puedan utilizar los programas mundiales, regionales y para los países. De este modo, el Segundo Marco Mundial de Cooperación ha apoyado una participación *selectiva* en la investigación y el diálogo mundiales sobre el desarrollo, fundamentalmente como medio de obtener enseñanzas sobre cómo desarrollar nuevas orientaciones estratégicas para las políticas, los programas y las prácticas del PNUD. Desde este punto de vista, las notas sobre las prácticas publicadas por la Dirección de Políticas de Desarrollo desempeñan una función seminal para traducir las prioridades globales en servicios orientados a las políticas. Constituyen un vínculo clave, basado en la investigación aplicada y el establecimiento de redes de conocimientos, entre la promoción mundial y el suministro de apoyo práctico en materia de políticas y tal vez hubieran merecido un examen más atento por parte del equipo encargado de la evaluación.

B. Establecimiento de redes de conocimientos y su intercambio

13. En la evaluación se observa que una amplia diversidad de partes interesadas se ha pronunciado en favor de “los objetivos del Segundo Marco de Cooperación Mundial de fortalecer el PNUD como organización basada en los conocimientos y en las redes de intercambio de conocimientos”, pero se afirma que “la desigual calidad y la abrumadora cantidad de productos y servicios ‘de conocimientos’ del PNUD pueden saturar la organización, menoscabar su capacidad de realizar una labor de calidad y desviarla de sus prioridades reales respecto del desarrollo”(párr. 54). A continuación se indica que “la cantidad de conocimientos que se generan e intercambian guarda

relación directa con la capacidad personal e institucional de aprendizaje” (párr. 54) y que esto exige “fortalecer la cultura del aprendizaje del PNUD” (párr. 67).

14. El PNUD coincide con gran parte de este análisis. El establecimiento de redes de conocimientos y su intercambio se encuentran entre los servicios que con mayor éxito ha proporcionado el Segundo Marco Mundial de Cooperación. Sus manifestaciones más visibles son las 12 “redes de conocimientos” temáticas, que funcionan como comunidades “virtuales” mundiales de prácticas, intercambiando experiencias y mejores prácticas, creando vivos debates y diálogos sobre cuestiones fundamentales que afectan al desarrollo y codificando y archivando enseñanzas sobre políticas y programas. En la actualidad las 12 redes de conocimientos existentes cuentan con más de 4.000 participantes. Están suscritos más de la mitad del personal del cuadro orgánico de todas las regiones y niveles de la organización y más de 600 miembros del sistema de las Naciones Unidas y otros asociados exteriores. Todas las semanas se incorporan nuevos miembros.

15. La Junta Ejecutiva tuvo la oportunidad de conocer directamente cómo funcionan estas redes de conocimientos durante su período extraordinario de sesiones de junio de 2003, cuando los miembros de la Junta plantearon varias preguntas y se les facilitaron informes completos en los que se recopilaban las respuestas recibidas. Generalmente, las preguntas y debates ad hoc que surgen en las redes de conocimientos obedecen directamente a la necesidad de dar solución a un problema de un país concreto. Estas preguntas suscitan muchas y variadas respuestas en las redes, proporcionando valiosos ejemplos de experiencias aplicadas procedentes de muchos países. Es éste un servicio excepcional, basado en la demanda, que aprovecha la extensa presencia del PNUD sobre el terreno. El establecimiento de redes de conocimientos no constituye un sistema de gestión de los conocimientos propiamente dicho, pero la experiencia ya ha demostrado que se puede crear un proceso mundial efectivo de aprendizaje e intercambio con recursos limitados.

16. En la evaluación se señala que “donde más se han hecho notar los efectos de esos servicios ha sido en las oficinas en los países, donde se ha incrementado la capacidad interna y se ha mejorado la calidad y la cantidad de la programación de las oficinas (párr. 20). En la evaluación se hace hincapié, con razón, en que se debería intentar de modo más sistemático convertir al PNUD en una organización volcada plenamente al aprendizaje, especialmente al nivel de las oficinas en los países.

17. El PNUD necesita más conocimientos, no menos. Para evitar la saturación debida a una proliferación de diferentes productos y servicios es importante una mayor racionalización y concentración. Dentro de la Dirección de Políticas de Desarrollo ya se llevan adoptando medidas desde hace algún tiempo para concentrarse en productos como las notas sobre las prácticas y los “Puntos de vista sobre el desarrollo humano”, que ayudarán a sistematizar los conocimientos y favorecerán una mayor coherencia entre las políticas y los programas de toda la organización. Aunque ya existen sistemas para intercambiar conocimientos como las redes de conocimientos, se debería prestar mayor atención a su creación, archivo y divulgación.

18. Para promover una mayor claridad, la definición de la “gestión de los conocimientos” se debería descomponer en sus funciones constitutivas, que son las siguientes: a) crear, b) organizar y c) utilizar los conocimientos para obtener resultados relacionados con el desarrollo. Las redes de conocimientos han logrado “organizar” los conocimientos. Producir las notas sobre las prácticas y los “Puntos de vista sobre el desarrollo humano” supone “crear” conocimientos. Los especialistas en

políticas y los asesores de la sede en materia de políticas están trabajando con el personal encargado de los programas para los países y las regiones a fin de “utilizar” los conocimientos para adaptar las enseñanzas generales en materia de políticas y los enfoques de los programas a distintas circunstancias de desarrollo. Uno de los principales retos a que se enfrentará el Tercer Marco Mundial de Cooperación será la consolidación de los vínculos y sinergias entre estas tres funciones.

C. Asesoramiento, apoyo y armonización en materia de políticas

19. En la evaluación se critica severamente el intento de proporcionar “servicios de asesoramiento sobre políticas” a los países en que se ejecutan programas y se señala que “se hacía demasiado hincapié en la expresión ‘asesoramiento en materia de política de alto nivel’”, lo cual creó innecesariamente expectativas sobre lo que el PNUD podía ofrecer a esos países para reforzar las políticas nacionales en materia de desarrollo.

20. En la evaluación se sostiene que “por lo general, la función de los especialistas como ‘asesores’ en materia de política no resultó eficaz, y tampoco hubo excesiva demanda de tales servicios de ‘asesoramiento en materia de política’ por parte de las oficinas del PNUD en los países o de los países en que se ejecutaban programas” (párr. 18). Además, en la evaluación se señala que si bien “la decisión de destinar a especialistas de políticas a las oficinas en los países resultó positiva para apoyar y fomentar la capacidad de las oficinas y fortalecer la comunidad y la práctica del aprendizaje”, “la prestación de esos servicios de expertos mediante funcionarios especialistas en políticas con sueldos fijos de costo relativamente alto posiblemente no sea la modalidad más económica en todos los casos” (párr. 19).

21. En 2000 el Administrador instó a la Dirección de Políticas de Desarrollo a convertirse en una oficina de servicios que facilitase apoyo práctico de primer nivel en materia de políticas donde más se necesitaba: no en la sede, sino sobre el terreno. Acumulando una amplia experiencia práctica, la Dirección ha ido comprendiendo cada vez mejor la función de “apoyo en materia de políticas” que debería desempeñar dentro del PNUD. La diferenciación entre el apoyo en materia de políticas y el asesoramiento en materia de políticas tal vez, más que ayudar, confunda. Además, hablar de “asesoramiento en materia de políticas” encaja mejor dentro de un modelo de asistencia técnica dirigido desde fuera, mientras que “apoyo en materia de políticas” corresponde más al modelo promovido por el PNUD, orientado a fomentar la concepción y aplicación de las políticas por los propios países.

22. La Dirección de Políticas de Desarrollo no actúa sola. El Segundo Marco Mundial de Cooperación respalda el suministro a los especialistas y asesores en materia de políticas de la Dirección en el apoyo que prestan a los países en que se ejecutan programas, en coordinación con las oficinas en los países, las direcciones regionales y otras dependencias del PNUD. La organización pretende promover una mayor variedad de elección entre diferentes políticas ayudando a los gobiernos y a otros interesados de los países a examinar críticamente diversas opciones y alternativas. Cuando no hay una variedad significativa de políticas, el PNUD apoya directamente el suministro de opciones de políticas. Y en unas pocas esferas que revisten una importancia decisiva y en las cuales ha desarrollado una competencia estratégica, el PNUD moviliza a sus propios asesores y expertos externos para ofrecer directamente a los gobiernos asistencia técnica especializada.

23. De este modo, como oficina de servicios, la Dirección de Políticas de Desarrollo funciona por conducto de las direcciones regionales y las oficinas en los países, no independientemente. Igualmente, sus especialistas en políticas, que ahora estarán ubicados en los Centros Regionales de Servicios, prestarán apoyo en materia de políticas a los gobiernos dentro de una estructura institucional global que incluye: trabajar por conducto de las oficinas en los países; coordinar la labor con los asesores de la sede en materia de políticas que puedan aportar conocimientos mundiales sobre las políticas y programas en materia de mejores prácticas; y movilizar cuando sea necesario a los expertos externos competentes de redes regionales o mundiales de expertos en políticas.

24. Estos expertos pueden dedicar gran parte de su tiempo a movilizarse y colaborar con expertos externos en el apoyo a los gobiernos en materia de políticas y a ayudar a las oficinas en los países a diseñar programas de mejores prácticas para proporcionar esos servicios de asesoramiento de modo continuo. En general, las oficinas en los países han valorado positivamente la actuación de los especialistas en políticas en estas funciones, y la demanda de este tipo de apoyo en materia de políticas ha aumentado notablemente. El número de semanas/persona de servicios de apoyo en materia de políticas aumentó de 144 en el período enero-junio de 2000 a 1.252 en el mismo período de 2003.

25. En la evaluación se afirmó que gracias al Segundo Marco Mundial de Cooperación, “los programas del PNUD tenían un mayor grado de integración vertical, al haberse establecido vínculos entre los programas de ámbito nacional, regional y mundial” (párr. 37), al aprovechar las comunidades de expertos y las redes de práctica, los servicios subregionales de recursos y la labor de los especialistas en políticas, así como la colaboración entre la Dirección de Políticas de Desarrollo y las direcciones regionales. La formación de los centros regionales permitirá a los especialistas en políticas hacer que las mejores prácticas mundiales influyan en la concepción y supervisión de los programas regionales y de los países. Los centros regionales también facilitarán los vínculos entre el Marco Mundial de Cooperación, los marcos regionales de cooperación y los programas de los países y responderán a otra preocupación de la evaluación: que se asegure la gestión óptima de los especialistas en políticas cerca de las fuentes de la demanda.

26. En la evaluación se pone en duda que resulte rentable mantener una red de especialistas en políticas. Esta conclusión tal vez se base en que no se ha comprendido bien su función. En la evaluación no se reconoce la importancia de su función global, consistente en apoyar una “cinta transportadora” de dos direcciones para adaptar las mejores prácticas mundiales a las circunstancias nacionales y regionales por un lado y sistematizar las mejores prácticas nacionales y regionales para su difusión mundial por el otro. La importancia que reviste mantener un cuadro básico de especialistas internos en políticas se puso de relieve en una evaluación anterior del Primer Marco Mundial de Cooperación, en la cual se criticó al PNUD por recurrir en exceso a consultores externos, una práctica que poco ayudaba a promover el aprendizaje institucional, la creación continua de conocimientos o el desarrollo de capacidad sustantiva. Ese marco es la base para contrapesar a los expertos externos adicionales y utilizar sus servicios eficazmente y no debería contraponerse a ellos.

D. Disposiciones en materia de gestión

27. En la evaluación se afirma que el punto más débil del Segundo Marco Mundial de Cooperación fue la gestión. Se hace notar que la ejecución y supervisión de los proyectos de este Marco se consideran en general deficientes y que la presentación de informes sobre sus resultados fue desigual.

28. El PNUD reconoce las deficiencias en la ejecución, supervisión y presentación de informes. En parte se explican por el nivel sin precedentes de trastornos que experimentó la Dirección de Políticas de Desarrollo en relación con sus recursos administrativos y humanos en el período de aplicación del Segundo Marco Mundial de Cooperación, como se ha mencionado más arriba. Otras causas que cabe citar son los cambios drásticos y continuos en los procedimientos operativos, en particular la implantación de nuevas modalidades de ejecución, como la ejecución directa; las nuevas modalidades de financiación, como los fondos fiduciarios temáticos; y la implantación de un sistema financiero completamente nuevo.

29. Cabe señalar que durante el Segundo Marco Mundial de Cooperación se han registrado notables progresos respecto de determinados retos que planteaba la gestión. En las etapas iniciales del proceso se reconoció la necesidad urgente de modificar drásticamente la financiación de los programas. Había cientos de proyectos y fondos fiduciarios activos, pero no existía un mecanismo central efectivo de presentación de informes. Muchos de estos proyectos y fondos fiduciarios se cerraron entre 2001 y 2002. En su lugar, la Dirección de Políticas de Desarrollo creó seis fondos fiduciarios temáticos, los cuales, puesto que correspondían a las esferas de prácticas del PNUD, se ajustaban más estrechamente a las prioridades institucionales y por tanto eran más fáciles de controlar.

30. Los problemas de ejecución, supervisión y presentación de informes que siguen existiendo se están tratando de resolver enérgicamente. Cuatro iniciativas importantes puestas en marcha en 2004 son dignas de mención:

a) Se está llevando a cabo una *auditoría exhaustiva de los programas y las finanzas*. Los resultados ayudarán a decidir cómo consolidar y gestionar los fondos fiduciarios temáticos y los proyectos mundiales. Una preocupación especial es determinar cómo utilizar más efectivamente los fondos fiduciarios temáticos y el Tercer Marco Mundial de Cooperación para armonizar la programación regional y de los países con las prioridades institucionales;

b) Se está creando una *Dependencia de Apoyo a los Programas* con personal suficiente a fin de mantener una supervisión financiera diaria del Marco Mundial de Cooperación y emitir informes regulares sobre la marcha de los trabajos. La utilización del nuevo sistema Atlas facilitará en gran medida estas funciones;

c) En tercer lugar, la Dirección de Políticas de Desarrollo ya ha logrado *adaptar plenamente sus marcos de programación y presentación de informes al nuevo marco de financiación plurianual*. En consonancia con ello, cada uno de los grupos encargados de prácticas dentro de la Dirección ha puesto en marcha una rigurosa planificación anual del trabajo. Los planes de los grupos, que incluyen presupuestos, productos y fechas de ejecución concretos, darán lugar a informes anuales exhaustivos. Estas actividades también darán origen a planes anuales de ejecución que facilitarán el control y la presentación de informes a la Junta Ejecutiva en forma periódica;

d) La Dirección de Políticas de Desarrollo está *reforzando y formalizando sus mecanismos de consulta y supervisión externa*. Se están manteniendo consultas más sistemáticas con las direcciones regionales, los centros regionales y las oficinas en los países acerca del contenido de los programas. También se está reconstituyendo la Junta Consultiva del Marco Mundial de Cooperación, que asesorará al PNUD sobre la dirección estratégica del Marco. Se reunirá de nuevo en 2004 y anualmente desde entonces.

31. Se prevé que todas estas medidas culminarán en notables mejoras de la ejecución, supervisión y gestión que darán una respuesta adecuada a los problemas planteados en la evaluación.

III. Observaciones finales: cara al futuro

32. La evaluación del Segundo Marco Mundial de Cooperación ha resultado provechosa al poner de relieve sus puntos fuertes y débiles, en particular en las esferas del suministro de servicios de asesoramiento en materia de políticas y la ejecución, supervisión y presentación de informes. El PNUD aprovechará el Tercer Marco Mundial de Cooperación para seguir reforzando su apoyo a los tres servicios institucionales principales siguientes: la promoción y el análisis mundiales; el establecimiento de redes de conocimientos y su intercambio; y el apoyo, la coherencia y el asesoramiento en materia de políticas. El PNUD redoblará sus esfuerzos para fortalecer los vínculos entre estos tres servicios. Se prestará especial atención a la promoción de los mecanismos de gestión fundamentales para llevar a cabo esas funciones.

33. El ciclo de programación del Tercer Marco Mundial de Cooperación, que dará comienzo en 2005, se caracterizará fundamentalmente por la consolidación, más que por cambios drásticos. Tratará de consolidar lo logrado con los cambios radicales introducidos en el curso del Segundo Marco Mundial de Cooperación, complementando sus muchos logros y abordando metódicamente los inevitables defectos que han acarreado esa reestructuración y readaptación drásticas. Hay una conciencia más clara de los importantes costos asociados a la constante reorganización y reestructuración, no sólo para el PNUD, sino también para su personal.

34. En el Tercer Marco Mundial de Cooperación se definirá una estrategia más centrada que la del Segundo. La estructura organizativa central del Tercer Marco estará constituida por las esferas y líneas de servicio prioritarias del marco de financiación plurianual que ha aprobado recientemente la Junta Ejecutiva. Los objetivos de desarrollo del Milenio proporcionan el marco mundial general al cual se adaptarán todas las actividades de la Dirección de Políticas de Desarrollo relacionadas con la promoción y el análisis, el apoyo en materia de políticas y el establecimiento de redes de conocimientos y su intercambio.

Anexo

Evaluación del segundo Marco de Cooperación Mundial

Recomendaciones principales

Respuesta

Orientación estratégica

- | | |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> – El tercer Marco de Cooperación Mundial debe seguir brindando a los países en que se ejecutan los programas una doble oportunidad de influir en las tendencias mundiales y recibir su influencia, y de beneficiarse de los conocimientos mundiales en su aspiración por alcanzar sus prioridades nacionales de desarrollo y los objetivos de desarrollo del Milenio (DP/2004/41, párr. 58). | <p>De acuerdo. Esa será una de las prioridades fundamentales de la Dirección de Políticas de Desarrollo en su aplicación de la estrategia institucional relativa a los conocimientos.</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> – El PNUD debe concentrarse en una o dos esferas de actividad y un conjunto reducido de esferas secundarias de actividad, temáticas e intersectoriales (ibíd, párr. 58). | <p>Los centros de atención del PNUD están estipulados en el marco de financiación multianual. Dentro del marco de financiación multianual, el PNUD se propone prestar más atención a las líneas de servicio que más contribuyan a alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio y de las cuales haya más demanda en los países en que se ejecutan programas.</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> – Debe adoptarse un método más estructurado y consultivo de programación, formulación de programas y asignación de los recursos que se ajuste a la distinta demanda de servicios según las regiones, las subregiones y los países (ibíd, párr. 58). | <p>Se perfeccionará y estructurará el proceso de consultas con las direcciones regionales, los centros regionales y las oficinas en los países sobre los programas del Marco de Cooperación Mundial.</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> – Los criterios que rigen la utilización de recursos mundiales deben ser claros, aplicados de forma sistemática y suficientemente diferenciados de la programación de nivel regional o nacional (ibíd, párr. 59). | <p>En consulta con las direcciones regionales y las oficinas en los países, se están formulando criterios para determinar la naturaleza y las líneas directrices de los programas mundiales y su relación con los programas de ámbito regional y nacional.</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> – Los objetivos relativos al desarrollo deben ser mensurables, contar con parámetros de referencia, ser fácilmente programables y estar vinculados al marco de financiación multianual (la recomendación es aplicable al Marco de Cooperación Mundial en su conjunto) (ibíd, párr. 59). | <p>El tercer Marco de Cooperación Mundial tendrá objetivos más claros y prácticos, de conformidad con las prioridades del marco de financiación multianual.</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> – Debe prestarse más atención a la “cooperación” manteniendo asociaciones operacionales y estrechando la colaboración con otras organizaciones de las Naciones Unidas (ibíd, párr. 59). | <p>Las asociaciones de colaboración y la colaboración institucional seguirán siendo prioritarias en el tercer Marco de Cooperación Mundial.</p> |

- | | |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> – La estructura de la tercera etapa del Marco de Cooperación Mundial debe ser lo suficientemente flexible para que pueda adaptarse a los cambios importantes en los entornos externo e interno. La estructura del Marco debe ser examinada oficialmente y modificada, de ser necesario, con periodicidad anual (ibíd, párr. 60). | <p>De acuerdo. En las reuniones anuales del Comité Consultivo del Marco de Cooperación Mundial se examinará la dirección estratégica del Marco y se formularán recomendaciones sobre los cambios que deban efectuarse. El Equipo de gestión estratégica del PNUD actuará en calidad de comité directivo del Marco de Cooperación Mundial, y se presentarán al Equipo Ejecutivo informes periódicos sobre la marcha de la ejecución.</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> – Las oficinas en los países deberían disponer de mayor flexibilidad para poder acceder directamente a los recursos básicos del Marco de Cooperación Mundial (ibíd, párr. 60). | <p>Las oficinas en los países ya disponen de acceso rápido y flexible a los recursos de los fondos fiduciarios temáticos, que son considerablemente mayores que los del Marco de Cooperación Mundial. Las oficinas en los países seguirán beneficiándose de los recursos del Marco de Cooperación Mundial para financiar actividades experimentales e innovadoras.</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> – La tercera etapa del Marco de Cooperación Mundial debe seguir siendo aplicada a la transformación del PNUD en un organismo de desarrollo dedicado al intercambio de conocimientos e inscrito en una red de ámbito mundial (ibíd, párr. 61). | <p>De acuerdo. En la propuesta relativa al tercer Marco de Cooperación Mundial se mantendrá esa orientación.</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> – La definición del asesoramiento en materia de políticas debe ser ajustada para que incluya la prestación de una gama de servicios de asistencia técnica y profesionales en el ámbito de las políticas tanto en los niveles altos como en los bajos (ibíd, párr. 62). | <p>De acuerdo. En la práctica, las actividades de asesoramiento y de apoyo en materia de políticas comprenderán una amplia gama de servicios, desde el diálogo de política en los niveles más altos hasta las actividades de asistencia técnica y apoyo en niveles inferiores.</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> – El PNUD debe seguir utilizando fondos de los programas para contratar a especialistas en políticas, pero deben estudiarse las posibilidades que permitan alcanzar una mezcla de modalidades más racional y económica y lograr que los servicios alcancen los más altos niveles de cantidad y calidad posibles (ibíd, párr. 63). | <p>De acuerdo. En el tercer Marco de Cooperación Mundial se seguirán destinando fondos a los especialistas en políticas. Se proporcionará apoyo suplementario en materia de políticas mediante acuerdos de asociación suscritos con grupos de dentro y de fuera del sistema de las Naciones Unidas.</p> |

Mejora del desempeño sustantivo

- | | |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> – A medida que los servicios subregionales de recursos se integran en los nuevos centros regionales, debe formularse para los servicios relativos a las políticas un “modelo de servicio” que esté vinculado a las estrategias actuales en relación con la gestión de los conocimientos (ibíd, párr. 64). | <p>De acuerdo. Se prevé que los asesores en materia de políticas destinados a los centros regionales dediquen como mínimo el 40% de su tiempo a recabar, codificar e intercambiar conocimientos.</p> |
|---|--|

- | | |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> – En los nuevos centros regionales, debe dedicarse una rigurosa atención a destinar los recursos de especialistas en políticas tan cerca de los países clientes como sea posible, y que el número de expertos y sus esferas de actividad estén proporcionados con la demanda existente en los planos regional y subregional (ibíd, párr. 65). | <p>De acuerdo. El PNUD prevé destinar más especialistas a los centros situados fuera de la sede. La intención es agrupar a los especialistas en una misma ubicación física a fin de facilitar el intercambio y el aprendizaje interdisciplinarios; la experiencia reciente en la Dirección Regional de América Latina y el Caribe demuestra que con ese criterio se obtiene mejor resultado que distribuyéndolos entre varias oficinas en los países. Sin embargo, la distribución de los especialistas entre los distintos centros regionales se determinará estratégicamente de acuerdo con las necesidades de los países.</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> – Recopilar y documentar los logros de los servicios subregionales de recursos a medida que sus funciones pasan a formar parte de los centros regionales (ibíd, párr. 66). | <p>De acuerdo. Los nuevos centros regionales aprovecharán la experiencia y las buenas prácticas de los servicios subregionales de recursos, que se recogerán en un estudio.</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> – En el tercer Marco de Cooperación Mundial debe hacerse hincapié en fortalecer la cultura del aprendizaje del PNUD (ibíd, párr. 67). | <p>Esta será una de las prioridades expresas del tercer Marco de Cooperación Mundial.</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> – Debe hacerse un esfuerzo continuo por determinar y documentar las prácticas recomendables e innovadoras y promover su adaptación a otros países o contextos (ibíd, párr. 67). | <p>Uno de los objetivos principales del sistema de gestión de los conocimientos será el de determinar, consignar y difundir prácticas recomendables para facilitar un eficaz intercambio mundial de aprendizaje.</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> – Debe facilitarse el acceso a las redes de conocimientos para los funcionarios de todas las organizaciones de las Naciones Unidas, así como para los funcionarios nacionales correspondientes en los países asociados. Debería existir una política deliberada dentro del PNUD para fomentar el intercambio externo de conocimientos (ibíd, párr. 67). | <p>De acuerdo. El intercambio eficaz de conocimientos exige establecer y apoyar comunidades de expertos sólidas y bien definidas, que generen confianza entre sus miembros. Se ha puesto en marcha en el PNUD una estrategia de gestión de los conocimientos que obedece al propósito de fortalecer las comunidades de expertos internas del PNUD y extender las redes de conocimientos a las comunidades de los países y a los asociados del sistema de las Naciones Unidas.</p> |

Esferas de actividad e intersectoriales

Pobreza: El PNUD debe localizar segmentos en que disfrute de ventaja comparativa y pueda emplear con eficacia sus recursos financieros y profesionales (ibíd, párr. 68).

De acuerdo. Se efectuarán ajustes del marco de financiación multianual para adaptarlo a las prioridades y circunstancias propias de los distintos países y regiones.

En las futuras estrategias del Marco debería aprovecharse el impulso de los objetivos de desarrollo del Milenio para encontrar el modo de que el alto grado de interés suscitado se traduzca en un instrumento de desarrollo eficaz en función de su costo (ibíd, párr. 68).

Energía y medio ambiente: Debe integrarse en todo el PNUD la arquitectura de la práctica. Las sinergias logradas pueden consolidarse en el marco de financiación multianual y la nueva estructura de centros regionales mediante:

- La ampliación de la base de recursos por medio de un fondo fiduciario temático combinado para la esfera de actividad;
- La mejora de la extracción de conocimientos (mediante un examen del conjunto de enseñanzas acumuladas en el Fondo para el Medio Ambiente Mundial sobre la utilización de recursos básicos del Marco para la recopilación y el análisis de datos);
- El establecimiento de un fondo independiente destinado a las asociaciones de colaboración sostenibles; y
- La aclaración de la autoridad jerárquica de la Dirección de Políticas de Desarrollo en lo que respecta a la financiación de los gastos de personal con recursos básicos y sus obligaciones de rendir cuentas frente a las direcciones regionales (ibíd, párr. 69).

VIH/SIDA: La estrategia institucional del PNUD sobre el VIH/SIDA debe extenderse en el ámbito mundial y generalizarse dentro de los países.

De acuerdo. El principal objetivo del Marco de Cooperación Mundial será el de prestar apoyo en materia de políticas aplicadas para alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio. El segundo Marco de Cooperación Mundial fue formulado antes de que los objetivos de desarrollo del Milenio fueran puestos de relieve por la Declaración del Milenio.

De acuerdo en que debe integrarse en todo el PNUD la arquitectura de la práctica. La Dirección de Políticas de Desarrollo seguirá fortaleciendo su apoyo a las direcciones regionales, los centros regionales y las oficinas en los países respecto de las seis líneas de servicio dentro de la práctica en materia de energía y medio ambiente, a fin de asegurar la coherencia. Se adoptarán disposiciones semejantes para las demás prácticas.

De acuerdo. Se creará un único fondo fiduciario temático dedicado a la energía y el medio ambiente.

De acuerdo. Está en curso de realización un examen del conjunto de experiencias del Fondo para el Medio Ambiente Mundial a fin de extraer enseñanzas y prácticas recomendables, especialmente en relación con el fomento de la capacidad. En el tercer Marco de Cooperación Mundial se potenciarán esas actividades.

En lugar de crear un fondo aparte, el PNUD se ha comprometido a asignar estratégicamente los fondos fiduciarios temáticos existentes y los fondos del tercer Marco de Cooperación Mundial a fin de que las actividades de apoyo a las alianzas mundiales puedan convertirse en uno de los principales impulsos para los esfuerzos del PNUD por alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio.

De acuerdo. Los asesores en materia de políticas destacados en los distintos destinos trabajarán según unos arreglos claros sobre la obligación de presentar informes que acordarán las direcciones regionales y el PNUD.

El Grupo sobre el VIH/SIDA ha puesto en marcha iniciativas de “liderazgo para una acción eficaz” en 14 países y prevé ampliar el alcance de esas actividades y hacerlas extensivas a nuevos países en el tercer Marco de Cooperación Mundial.

| <i>Recomendaciones principales</i> | <i>Respuesta</i> |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> – Deben aplicarse respuestas especiales para los países de África meridional y los países y regiones más gravemente afectados por altas tasas de prevalencia. | <p>El Grupo sobre el VIH/SIDA seguirá dando apoyo prioritario a las circunstancias especiales de África meridional y los países más gravemente afectados. También se presta apoyo a la Iniciativa tres millones para 2005 de la OMS utilizando metodologías de “liderazgo para una acción eficaz”, con especial atención a África meridional.</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> – Debe adoptarse un nuevo sistema para medir las metodologías de transformación que se utilizan actualmente (ibíd, párr. 71). | <p>Se han empezado a estudiar nuevas metodologías para medir la innovación y los resultados, que darán sus frutos en el tercer Marco de Cooperación Mundial.</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> – Cuestiones de género: Debería hacerse una importante aportación de recursos para la incorporación de una perspectiva de género (ibíd, párr. 72). | <p>Para hacer realidad los objetivos de la incorporación de una perspectiva de género, las consideraciones de género tendrán prioridad en todos los programas del Marco de Cooperación Mundial y se asignarán los recursos correspondientes.</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> – <i>Tecnología de la información y las comunicaciones para el desarrollo</i>: Algunas de las posibilidades que podrían ser importantes para el PNUD son las siguientes: | <p>De acuerdo. El PNUD estudiará esas y otras oportunidades a fin de apoyar determinadas esferas de intervención. La tecnología de la información y las comunicaciones para el desarrollo cuenta con líneas de servicio en dos prácticas y es una esfera intersectorial para todas.</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> – Aprovechamiento de la dilatada experiencia del PNUD en el fomento de la capacidad para poner en marcha servicios de aprendizaje a distancia; | |
| <ul style="list-style-type: none"> – Actividades en el terreno de la gobernanza; | |
| <ul style="list-style-type: none"> – Generación de empleo, potenciación de la mujer, educación de salud y enseñanza reglada; | |
| <ul style="list-style-type: none"> – Comercio electrónico; | |
| <ul style="list-style-type: none"> – Lucha contra el VIH/SIDA (ibíd, párr. 73). | |

Fortalecimiento de la gestión

Determinar los costos totales de proporcionar apoyo en materia de políticas y servicios afines en el plano regional. Deben establecerse sistemas para calcular los costos totales de los servicios a fin de apoyar las tareas de análisis y presentación de informes, así como en las tareas de planificación y previsión financieras (ibíd, párr. 74).

- Debería llevarse a cabo una completa evaluación de la capacidad de la Dirección (ibíd, párr. 75).

Se hará una utilización exhaustiva del sistema Atlas, no sólo para seguir de cerca la ejecución financiera sino también para seguir la evolución de los productos sustantivos e informar al respecto.

Se examinarán y evaluarán las disposiciones de gestión y organización de la Dirección de Políticas de Desarrollo para prestar apoyo en materia de políticas una vez que los centros regionales estén en pleno funcionamiento.

- Invertir recursos en el aprendizaje y el desarrollo profesional para que el personal de las oficinas en los países pueda familiarizarse con los debates, trabajos de investigación, estudios y análisis de actualidad en materia de políticas (ibíd, párr. 76).

De acuerdo. El PNUD está invirtiendo más recursos en el aprendizaje y el intercambio de conocimientos en la organización. Se está ampliando la academia virtual de desarrollo; se están creando espacios de trabajo de práctica virtual; se están probando instrumentos virtuales de colaboración, que pronto serán adquiridos; y dentro de seis meses estará disponible un buscador de la tecnología más avanzada para facilitar la búsqueda y el intercambio de conocimientos.

- Establecer capacidades de ejecución, realización y gestión del desempeño (ibíd, párr. 77).

De acuerdo. Está en curso de aplicación un programa exhaustivo y una auditoría financiera. Se va a establecer una dependencia de apoyo a los programas, dotada con personal suficiente, que utilizará la funcionalidad Atlas para la gestión basada en los resultados.

- Llevar a cabo algunas evaluaciones de los proyectos, programas y fondos fiduciarios temáticos existentes a fin de extraer enseñanzas y conocimientos (ibíd, párr. 77).

De acuerdo. La directriz que se seguirá será la de evaluar todos los proyectos que representen colectivamente la mayoría de los recursos programables disponibles dentro del Marco de Cooperación Mundial.

Invertir tiempo suficiente en analizar los desafíos y oportunidades históricos y procurar que queden debidamente incorporados en la estructura de la tercera etapa del Marco de Cooperación Mundial (ibíd, párr. 78).

Se han iniciado consultas con miembros de la Junta Ejecutiva y todas las principales partes interesadas en el tercer Marco de Cooperación Mundial.