



Asamblea General Consejo Económico y Social

Distr. general
11 de junio de 2012
Español
Original: inglés

Asamblea General
Sexagésimo séptimo período de sesiones
Tema 26 a) de la lista preliminar*
Actividades operacionales para el desarrollo

Consejo Económico y Social
Período de sesiones sustantivo de 2012
Nueva York, 2 a 27 de julio de 2012
Tema 3 a) del programa provisional**
**Actividades operacionales de las Naciones Unidas
para la cooperación internacional para el
desarrollo: seguimiento de las recomendaciones
normativas de la Asamblea General y del Consejo**

Revisión cuadrilateral amplia de la política relativa a las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo

Informe del Secretario General***

Resumen

En el presente informe se examinan los esfuerzos encaminados a mejorar la coherencia, la eficacia, la eficiencia y el impacto de las actividades operacionales de las Naciones Unidas para el desarrollo, de conformidad con las resoluciones de la Asamblea General 62/208 y 64/289 y con la resolución 2011/7 del Consejo Económico y Social. En el informe se destacan una serie de logros y se señalan las esferas en que se necesita progresar. Para lograr avances respecto de algunas cuestiones es indispensable la intervención de los Estados Miembros. También es necesario que la Organización se adapte al nuevo panorama del desarrollo y repositone las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para aprovechar mejor las oportunidades de asociación y poner en práctica las normas y marcos mundiales de desarrollo. La adaptación al cambio es un tema que está presente en todo el informe.

* A/67/50.

** E/2012/100.

*** La demora en la presentación de este informe se debió a la recepción tardía de las aportaciones de algunas organizaciones.



Desde la revisión trienal amplia de 2007 se ha progresado en la mejora de la coherencia y el funcionamiento del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo. Esto incluye la puesta en marcha del concepto “Unidos en la acción” en países que han adoptado este enfoque voluntariamente y la ejecución y evaluación de la iniciativa piloto “Unidos en la acción”. A nivel mundial, se consolidaron los mandatos normativos y operacionales de cuatro entidades relacionadas con las cuestiones de género mediante el establecimiento de la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres); además, se han adoptado y puesto en práctica principios y mecanismos para que los países puedan dar una respuesta integrada en situaciones de transición del socorro al desarrollo. En general, los interesados consideran que la coherencia del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo ha mejorado desde 2007.

La financiación de las actividades operacionales de las Naciones Unidas para el desarrollo es objeto de otro informe por lo que solo se destacan las cuestiones fundamentales en la sección III del presente informe. Las corrientes de financiación para las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas aumentaron a más del doble en cifras reales en el período 1995-2010. Desde 2005, sin embargo, la financiación ha crecido por primera vez a un ritmo anual levemente inferior al de las corrientes totales de asistencia oficial para el desarrollo, según la información presentada por el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (CAD/OCDE). Las contribuciones hechas por los países del CAD/OCDE a los recursos básicos de las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo descendieron tanto en 2010 como en 2011, a raíz de las restricciones fiscales imperantes en varios países. Además, el creciente desequilibrio entre la financiación básica y la complementaria es cada vez más preocupante, y, tiene consecuencias adversas para varios objetivos de política. También están pendientes las discusiones de las juntas ejecutivas de los fondos y programas sobre la cuestión de la “masa crítica” de recursos básicos.

La responsabilidad primordial de coordinar la asistencia externa, incluido el apoyo proporcionado por las Naciones Unidas, recae en las autoridades nacionales. La función de los procesos de coordinación a nivel de todo el sistema es asegurar que la labor del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo se ajuste adecuadamente a las necesidades y prioridades nacionales en materia de desarrollo. Deben fortalecerse aun más los principales procesos de coordinación de las Naciones Unidas: el sistema de coordinadores residentes (incluidas sus dimensiones regional y de sede), el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) y los servicios administrativos comunes a nivel de los países. En la sección IV del presente informe se incluye un análisis exhaustivo de los avances logrados en el fortalecimiento de esos tres mecanismos de coordinación y los desafíos que supone ese proceso.

En el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo se están haciendo esfuerzos para mejorar la eficacia de las actividades de desarrollo. En la sección V del presente informe se examina el progreso alcanzado en las esferas de la creación de capacidad, la igualdad entre los géneros y la cooperación Sur-Sur. Las directrices formuladas por el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo han contribuido a incrementar la colaboración para el desarrollo de la capacidad, especialmente en el contexto del análisis y la programación por países. El establecimiento de ONU-Mujeres ha revitalizado la ejecución del programa de igualdad entre los géneros y empoderamiento de la mujer dentro de la organización. La cooperación Sur-Sur y la

cooperación triangular han cobrado impulso desde la revisión trienal amplia de 2007 y han resultado ser un medio efectivo para la creación de capacidad, el intercambio de conocimientos y la transferencia de tecnología, así como para promover la integración regional. En la sección V del informe también se pasa revista a las cuestiones de la dimensión regional, la gestión y planificación basadas en los resultados y la evaluación. El progreso relativo a estas cuestiones ha sido gradual, aunque el Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas, con la participación voluntaria de 43 dependencias de evaluación, trabaja de forma particularmente intensa, elaborando documentos de orientación fundamentales, incluido el manual sobre la integración de los derechos humanos y la igualdad de género en la evaluación.

El panorama cambiante del desarrollo se examina en la sección II del presente informe, que se centra particularmente en los posibles efectos sobre el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo. Esto exigirá ideas innovadoras o una reflexión colectiva de los Estados Miembros y las entidades de las Naciones Unidas sobre la mejor forma de reposicionar el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo en un nuevo entorno mundial de cooperación para el desarrollo caracterizado por la aparición de nuevos centros de dinamismo económico, la intensificación de los problemas mundiales, la transformación de las relaciones entre los Estados, los mercados y las personas y un crecimiento destacado de nuevos agentes institucionales. El informe presenta sugerencias para un proceso de dos niveles para la adaptación al cambio en este sentido.

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción.....	5
II. El panorama cambiante del desarrollo. ¿Qué significa para el sistema de las Naciones Unidas?	9
III. Financiación de las actividades operacionales para el desarrollo	17
IV. Mejora del funcionamiento del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo.....	25
A. Sistema de coordinadores residentes de las Naciones Unidas.....	26
B. Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo	33
C. Simplificación y armonización de las operaciones institucionales.....	40
D. El costo de la coordinación	48
E. Países en transición: el problema de la coordinación y la coherencia	50
V. Progresos en la mejora de la eficacia del desarrollo.....	53
A. Creación de capacidad y desarrollo.....	54
B. Igualdad de género y empoderamiento de la mujer	57
C. Cooperación Sur-Sur	60
D. Dimensión regional del desarrollo.....	62
E. Gestión y planificación basadas en los resultados.....	65
F. Evaluación.....	69

I. Introducción

Antecedentes

1. La revisión cuatrienal amplia de la política es el mecanismo que permite a la Asamblea General evaluar la pertinencia, la eficacia, la eficiencia, la coherencia y el impacto de las actividades operacionales de las Naciones Unidas para el desarrollo. Estas abarcan las actividades a largo plazo relacionadas con el desarrollo y las actividades centradas en la prestación de asistencia humanitaria, de más corto plazo. Varias entidades de las Naciones Unidas tienen mandatos a este respecto¹. Mediante la revisión cuatrienal amplia, la Asamblea General establece orientaciones de política para todo el sistema y modalidades de aplicación de la cooperación para el desarrollo en los diferentes países. Por tanto, la revisión cuatrienal tiene una dimensión tanto de evaluación como de previsión.

Objetivo

2. El presente informe, que se presenta al Consejo Económico y Social para que lo examine, evalúa el seguimiento de la resolución 62/208 de la Asamblea General relativa a la revisión trienal amplia de 2007. Asimismo, el informe responde a la resolución 64/289 relativa a la coherencia en todo el sistema y a la resolución 2011/7 del Consejo Económico y Social, que proporciona al Secretario General orientaciones sobre los preparativos analíticos para la revisión cuatrienal amplia de 2012. En septiembre, después del período de sesiones sustantivo del Consejo, se presentará a la Asamblea General un segundo informe del Secretario General con recomendaciones.

¹ Un total de 37 entidades del sistema de las Naciones Unidas recibieron fondos para las actividades operacionales para el desarrollo en 2010. Esas entidades constituyen lo que generalmente se denomina el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo. La resolución 62/208 de la Asamblea General sobre la revisión trienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo es vinculante para las entidades de las Naciones Unidas que presentan informes a la Asamblea General. Entre ellas figuran 14 fondos y programas: el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (incluidos el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización y el Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, el Fondo de Población de las Naciones Unidas, el Programa Mundial de Alimentos, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (incluido el Centro de Comercio Internacional), el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente, la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos; 6 instituciones de investigación y formación, a saber, el Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia, el Instituto de las Naciones Unidas de Investigación sobre el Desarme, el Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones, el Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, la Escuela Superior del Personal del Sistema de las Naciones Unidas y la Universidad de las Naciones Unidas; y otras 3 entidades: el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA, la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres y la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos. Todas ellas representan un 80% del total de las actividades operacionales para el desarrollo. En el caso de los organismos especializados, la revisión cuatrienal amplia ofrece orientación. Varios organismos especializados han decidido someterse a lo dispuesto en la resolución 62/208 e informar anualmente de los avances realizados en su aplicación a sus respectivos órganos rectores.

Ámbito y alcance

3. En el presente informe se evalúan los avances logrados en tres esferas: financiación, eficacia de las actividades de desarrollo y funcionamiento del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo. En un informe complementario del Secretario General se presenta un análisis más detallado de la financiación. Son también pertinentes los informes anteriores presentados al Consejo Económico y Social para su examen anual del seguimiento de la resolución 62/208 (E/2008/49, E/2009/68, E/2010/70, E/2011/112). El presente informe se centra en los principales desafíos y oportunidades que se presentan al sistema de las Naciones Unidas en el entorno mundial más amplio de la cooperación para el desarrollo.

4. El presente informe abarca someramente algunos aspectos de la iniciativa “Unidos en la acción”. En el anexo II del informe se presentan las conclusiones y las enseñanzas obtenidas en la evaluación independiente de dicha iniciativa. El informe sobre la evaluación independiente se concluirá antes de que finalice el sexagésimo sexto período de sesiones de la Asamblea General, en cumplimiento de lo dispuesto en la resolución 64/289, y deberá leerse junto con el segundo informe del Secretario General sobre la revisión cuadrienal amplia, que se presentará a la Asamblea General en septiembre.

Preparativos sustantivos

5. Los preparativos sustantivos para la revisión cuadrienal de 2012 han hecho especial hincapié en recabar los puntos de vista de las partes interesadas en los países. El Departamento de Asuntos Económicos y Sociales llevó a cabo cuatro encuestas en línea dirigidas a los destinatarios siguientes: a) los gobiernos de los países en que se ejecutan programas; b) los equipos de las Naciones Unidas en los países; c) los equipos de gestión de las operaciones de las Naciones Unidas en los países; y d) las organizaciones de la sociedad civil que colaboran estrechamente con las entidades de las Naciones Unidas en los países. Se recibieron más de 1.000 respuestas a esas encuestas². En el anexo I se proporciona más información sobre la metodología de la encuesta a los gobiernos de los países en que se ejecutan programas, incluidos los principales resultados³.

6. Además, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales encargó la preparación de estudios de antecedentes, incluso mediante la asociación con otras entidades de las Naciones Unidas (Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), la Oficina de Coordinación de Operaciones para el Desarrollo del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Fondo para el logro de los Objetivos de Desarrollo del

² Se recibieron respuestas de los gobiernos de 111 países en que se ejecutan programas; 518 miembros de equipos de las Naciones Unidas en 118 países en que se ejecutan programas, entre ellos 78 Coordinadores Residentes; equipos de gestión de operaciones en 105 países en que se ejecutan programas; y 291 organizaciones de la sociedad civil en 72 países en que se ejecutan programas. Con respecto a la encuesta a los países en que se ejecutan programas, la organización encuestada fue generalmente el departamento o ministerio responsable de coordinar la asistencia de las Naciones Unidas en el país correspondiente, a quien la Vicesecretaria General, por medio de una carta, alentó a realizar amplias consultas con otros ministerios en relación con las respuestas del cuestionario.

³ Como solicita la Asamblea General en su resolución 64/289 sobre la coherencia en todo el sistema, el Secretario General publicará los resultados de la encuesta realizada a los gobiernos de los países en que se ejecutan programas.

Milenio)⁴. Los preparativos para la revisión cuatrienal incluyeron también: un estudio preliminar de los documentos pertinentes y los informes de evaluación en todas las esferas correspondientes, incluidos más de 40 informes de examen y evaluación de mitad de período del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo; visitas a siete países en que se ejecutan programas⁵; entrevistas con funcionarios de las Naciones Unidas en la Sede y sobre el terreno; y una serie de consultas y reuniones informativas con los Estados Miembros y las entidades de las Naciones Unidas⁶.

7. En su memoria sobre la labor de la Organización (A/66/1), el Secretario General declaró:

“Estamos viviendo en una época de transición mundial. Probablemente, las generaciones futuras describirán este período como un momento crucial en la historia del mundo, en el cual se debilitó el statu quo de manera irrevocable y comenzaron a perfilarse los contornos de un nuevo mundo.”

8. El contexto mundial de la cooperación para el desarrollo ha cambiado drásticamente desde 2007. Se han producido crisis económicas, alimentarias y energéticas y conmociones sociales que han dado forma a la agenda internacional y provocado preocupación entre los encargados de formular políticas. Ha habido numerosos desastres naturales y crisis humanitarias a los que hubo que responder rápidamente y con abundantes recursos que exigieron una logística compleja. Hay cada vez más países que están pasando por una transición política o viviendo situaciones especiales, lo cual requiere organizar actividades operacionales simultáneas y complejas en múltiples esferas: asistencia humanitaria; derechos humanos; mantenimiento de la paz; y desarrollo. Sigue siendo necesario acelerar el avance hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio y hacer frente nuevamente a los desafíos mundiales que amenazan la vida de las personas y la sostenibilidad del planeta.

9. Al mismo tiempo, existen tendencias que podrían favorecer a la cooperación para el desarrollo. Los países en desarrollo dedican mayores esfuerzos a adecuar la ayuda a los planes y estrategias nacionales de desarrollo, con una mayor participación de los interesados. También mantienen entre sí una cooperación económica más profunda y fuerte y han registrado recientemente un crecimiento económico en el panorama mundial. Se ha avanzado en la reducción de la pobreza en todas las regiones en desarrollo y varios países en desarrollo han pasado de ser beneficiarios a ser también proveedores de asistencia para el desarrollo. Está teniendo lugar un reajuste geoeconómico.

10. Hay también muchos nuevos agentes, personas e instituciones de la sociedad civil, los medios de comunicación y el sector privado, tanto en los países en

⁴ En la página de presentación de la revisión cuatrienal amplia del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales figura una lista completa de esos estudios de antecedentes: <http://www.un.org/esa/coordination/2012qcpr.htm>.

⁵ Los siete países en que se ejecutan programas que se visitaron fueron: Bolivia (Estado Plurinacional de), Etiopía, Georgia, Perú, República Democrática Popular Lao, Tailandia y Turquía.

⁶ Estas comprenden un curso de cuatro módulos sobre la revisión cuatrienal amplia en asociación con el UNITAR y dos seminarios en cooperación con la Oficina del Presidente de la Asamblea General y la Fundación Friedrich Ebert Stiftung. Se celebró un retiro de alto nivel los días 8 y 9 de junio.

desarrollo como en los desarrollados. Las nuevas tecnologías y conocimientos están facilitando una serie de intervenciones para el desarrollo innovadoras y nuevas soluciones a los problemas de larga data. Estas tendencias, si se aprovechan efectivamente, pueden aumentar la capacidad del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo.

11. Pese a estas tendencias alentadoras, también existen crecientes desigualdades y una sensación constante de injusticia en las distintas regiones y en los países. Como se ha observado en los acontecimientos recientes, el descontento social puede frustrar el progreso económico. Los gobiernos deben acelerar los avances hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Como parte de esos esfuerzos, es necesario que las Naciones Unidas apoyen el diálogo sobre políticas en los países y presten apoyo para el desarrollo de la capacidad institucional en materia de gobernanza, políticas, gestión y aplicación de todas las cuestiones de desarrollo.

12. La cooperación para el desarrollo es más que la nueva transferencia de fondos y asistencia técnica. Las Naciones Unidas tienen legitimidad y mandato para centrarse en el desarrollo, los derechos humanos y la seguridad. Las Naciones Unidas se rigen por determinados valores y principios, consagrados en su Carta. El amplio mandato en materia de desarrollo derivado de distintas conferencias y cumbres de las Naciones Unidas trae consigo respuestas intersectoriales e interinstitucionales, así como la vinculación de los aspectos operacionales y normativos de la Organización. Dicha labor incluye la puesta en práctica de las normas y marcos mundiales para el desarrollo.

13. La función de las Naciones Unidas, así como su pertinencia y eficacia, son puestos a prueba por la opinión pública mundial diariamente. Cuando estalla una crisis, tenemos la obligación de responder. Para eso hay que llevar a cabo operaciones eficaces, vincular estratégicamente las cuestiones y aprovechar las competencias, el desarrollo de la capacidad y la promoción de políticas. Las Naciones Unidas deben estar a la altura de las exigencias externas de legitimidad, orientación intelectual, coherencia de las acciones, flexibilidad, rapidez, rendición de cuentas y resultados.

14. Por lo tanto, el contexto mundial plantea una diversidad de desafíos y oportunidades para la cooperación para el desarrollo. El sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo se enfrenta al desafío de atender a las demandas crecientes de asistencia más variada y las mayores expectativas de resultados, a menudo sin contar con recursos suficientes. Las Naciones Unidas tienen que hacer más, actuar más rápido y mejor, con menos. Para lograrlo, la Organización tiene que colaborar con otros, y todos tienen que trabajar unidos. Es necesario innovar en las modalidades para captar a nuevos agentes.

15. El sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo tiene un legado de adaptación al cambio. Ha pasado de consistir en unas pocas entidades con escasa coordinación en 1949 a reunir más de tres docenas de entidades comprometidas a trabajar unidas; el sistema fue el primero en impulsar conceptos fundamentales de asistencia para el desarrollo, como la programación por países y la creación de capacidad, e introdujo la asistencia para el desarrollo orientada a la consecución de objetivos, lo que dio lugar a que se duplicara la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) en el último decenio. Los Estados Miembros y las entidades de las Naciones Unidas deberán redescubrir este espíritu de adaptación al cambio.

16. Con el transcurso de los años, las reformas iniciadas en 1997, incluido el establecimiento del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, nos han ayudado a avanzar mucho en lo que respecta a la coherencia. Hemos alcanzado algunos resultados tangibles mediante el proceso de coherencia en todo el sistema, incluida la iniciativa “Unidos en la acción”. Ya no pensamos que hay organismos que trabajan de manera aislada, como en el pasado. Al mismo tiempo, necesitamos un enfoque nuevo en que la coherencia se obtenga mediante alianzas y coaliciones dedicadas a temas específicos y en que los organismos de las Naciones Unidas, individualmente o en grupos, exploten plenamente su potencial. Debemos ayudar a los países a aprovechar el programa normativo de las Naciones Unidas y sus conocimientos y asesoramiento en materia de políticas, incluso logrando la participación de los organismos no residentes.

17. Para lograr un cambio profundo será necesario introducir reformas en una serie de esferas, y para ello se deberá contar con un firme compromiso de los Estados Miembros. Es limitado lo que puede lograrse con los instrumentos de que disponemos actualmente, teniendo en cuenta que hay estructuras separadas de rendición de cuentas, financiación y gobernanza. Si bien estos temas son complejos, sería conveniente que se examinaran en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible y en las deliberaciones preparatorias sobre los objetivos de desarrollo después de 2015.

18. La revisión cuatrienal de 2012 constituye una oportunidad de iniciar un debate orientado hacia el futuro sobre la financiación, el funcionamiento y la eficacia de las actividades operacionales de las Naciones Unidas para el desarrollo.

II. El panorama cambiante del desarrollo. ¿Qué significa para el sistema de las Naciones Unidas?

19. En su Programa de Acción Quinquenal, el Secretario General declaró que las corrientes del cambio estaban transformando la geografía humana y física; la transformación demográfica, la aparición de nuevos centros de dinamismo económico, la aceleración de la desigualdad en las naciones y entre ellas, los desafíos al contrato social existente por una ciudadanía desilusionada y movilizadora, la transformación tecnológica y organizativa que vinculaba a la gente directamente como nunca antes y el cambio climático, todas ellas eran cuestiones que estaban haciendo que los cimientos del mundo y el sistema global estuvieran bajo un estrés sin precedentes e impulsaban cambios no graduales, sino exponenciales.

20. El panorama del desarrollo está cambiando, y del mismo modo debería cambiar la cooperación para el desarrollo. Hay cuatro factores especialmente pertinentes a la cooperación para el desarrollo: a) la aparición de nuevos centros de dinamismo económico justifica las iniciativas de desarrollo; b) la intensificación de los desafíos a nivel mundial exige la ampliación y movilización de la asistencia para el desarrollo en torno a unos objetivos comunes y unas medidas convenidas; c) la transformación de las relaciones entre los Estados, los mercados y las personas trae consigo diferentes formas de prestar asistencia; y d) el crecimiento de los nuevos agentes institucionales fortalece las filas de los asociados para el desarrollo. Estos cambios, que se examinan más adelante, podrían ser beneficiosos para el funcionamiento y la eficacia del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo.

Aparición de nuevos centros de dinamismo económico

21. Se ha producido una transformación de la economía mundial en lo que se refiere a las fuentes de crecimiento. Si bien durante el período comprendido entre 1991 y 1995 alrededor del 75% del crecimiento acumulado se logró gracias a los países de altos ingresos, entre 2006 y 2010 cerca del 90% de ese crecimiento se debió a los países de ingresos medianos. La experiencia en materia de desarrollo que han adquirido muchos países de ingresos medianos ha configurado sus puntos de vista sobre las relaciones entre la ayuda, el comercio, la inversión del sector público y las corrientes del sector privado, entre otros factores.

22. Esto tiene varias consecuencias en la cooperación para el desarrollo. Por un lado, es necesario dar a los países en desarrollo una mayor autonomía en materia de políticas para definir y aplicar las políticas que afectan al desarrollo social y económico. Por otro lado, un mayor intercambio entre los países de la experiencia en materia de desarrollo puede resultar beneficioso. Tanto la función como la naturaleza de la asistencia oficial para el desarrollo están cambiando. En 1990, el 95% de la población más pobre del mundo vivía en países de bajos ingresos. Hoy, sin embargo, el mayor número absoluto de pobres, que asciende a un 75% de la población más pobre del mundo, se encuentra en los países de ingresos medianos. Esta realidad de la pobreza absoluta en los países de ingresos medianos sugiere que debe continuar la cooperación para el desarrollo, haciendo hincapié en los programas con fines específicos y los entregables de nivel superior de las Naciones Unidas, como el asesoramiento normativo y el apoyo al diálogo nacional en materia de políticas.

23. No obstante, hay un grupo de países menos adelantados que continuarán dependiendo en gran medida de la ayuda y para los que la asistencia oficial para el desarrollo procedente de todas las fuentes sigue teniendo una importancia decisiva. Para ellos, así como para el número cada vez mayor de países en situaciones de crisis y de transición, las actividades operacionales de las Naciones Unidas para el desarrollo son esenciales.

Intensificación de los desafíos a nivel mundial

24. El sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo cumple un papel de liderazgo fomentando respuestas colectivas a los nuevos desafíos que surgen a nivel mundial. La articulación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y otros objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente ha contribuido de manera efectiva a crear un marco mundial en el que lograr los objetivos nacionales y establecer la cooperación internacional para el desarrollo.

25. El programa de los Objetivos de Desarrollo del Milenio ha contribuido a dar impulso a las iniciativas de desarrollo y centrar la acción del sistema de las Naciones Unidas. Se han logrado importantes avances en la mayoría de los países, pero las tendencias difieren entre los diferentes países y regiones y grupos sociales, así como entre Objetivos concretos. No obstante, la experiencia adquirida en los últimos 12 años puede aplicarse para acelerar los avances hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio. El sistema de las Naciones Unidas desempeña una función fundamental en promover el intercambio de conocimientos sobre intervenciones de gran repercusión para lograr los Objetivos, incluso influyendo en las actividades operacionales de las Naciones Unidas para el desarrollo a través de una labor normativa y de investigación. La función de la Organización puede fortalecerse aun

más adoptando un nuevo enfoque para hacer frente a las disparidades en los avances hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio después de 2015.

26. En los últimos dos decenios se han intensificado los desafíos mundiales que exigen la acción colectiva basada en cierto grado de responsabilidad nacional. Entre estos desafíos cabe destacar el desarrollo sostenible, la creciente desigualdad en los países y entre ellos, y el número cada vez mayor de países en situación de crisis y de transición. Esto ilustra las nuevas exigencias que se plantean al sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo.

Desarrollo sostenible

27. En la encuesta a los países en que se ejecutan programas que se llevó a cabo en el contexto de los preparativos del presente informe, casi todos los gobiernos respondieron que el desarrollo sostenible sería la prioridad máxima del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo en los próximos cuatro años. El Secretario General también ha establecido que el desarrollo sostenible será una prioridad de su programa de acción para los próximos cinco años.

28. Para responder de manera eficaz al desafío del desarrollo sostenible será necesario aclarar y especificar mucho mejor la función de las actividades operacionales de las Naciones Unidas para el desarrollo. El supuesto de que el desarrollo sostenible tiene consecuencias en todos los ámbitos y que, por tanto, todos los organismos deberían participar en la labor podría conllevar una respuesta fragmentada y, en última instancia, inadecuada. Será necesario tomar decisiones estratégicas. También deberá abordarse la cuestión de la fragmentación institucional. Asimismo, los componentes normativos y operacionales del sistema de las Naciones Unidas tendrán que estar mucho más conectados. La forma en que los Estados Miembros encaran el desafío del desarrollo sostenible tendrá una importante repercusión en la orientación futura de las actividades operacionales de las Naciones Unidas para el desarrollo. Si se adopta de manera estratégica, este marco podría contribuir considerablemente a la integración de la labor del sistema de las Naciones Unidas.

La creciente desigualdad en y entre los países

29. Con pocas excepciones, las desigualdades de ingresos en los países han ido aumentando desde principios de la década de 1980. Tanto los países desarrollados como los países en desarrollo se ven afectados por el rápido aumento de la desigualdad de los ingresos y el creciente desempleo. En muchos países siguen imperando las desigualdades en el acceso a la tierra y los bienes productivos, así como en los resultados sociales y el acceso a los servicios. Aún existen desigualdades entre los géneros. Las desigualdades entre los países también se están ampliando e incrementando. Los elevados niveles de desigualdad constituyen un obstáculo al desarrollo sostenido. Para corregir dichas tendencias será necesario replantear los programas de desarrollo. La experiencia de los organismos y las evaluaciones independientes indican que conviene abordar el problema de las desigualdades mediante respuestas intersectoriales e interinstitucionales, que las actividades operacionales de las Naciones Unidas para el desarrollo están en condiciones de coordinar y proporcionar.

30. También hay ventajas en lograr una vinculación más fuerte y coherente entre la labor operacional y normativa de las Naciones Unidas. Una manifestación reciente

de esta vinculación ha sido el establecimiento de la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres). Los Estados Miembros confirieron explícitamente a la Entidad mandatos normativos y operacionales (véase la resolución 64/289 de la Asamblea General, párrs. 49 y 50).

Los países en situación de crisis y de transición

31. Una quinta parte de la humanidad vive en países que están experimentando violencia, conflictos políticos, inseguridad y fragilidad social. Los países afectados por conflictos cuentan con el 60% de los desnutridos, el 61% de los pobres, el 77% de los niños que no asisten a la escuela primaria, el 65% de las personas que no tienen acceso al agua potable y una tasa de mortalidad infantil del 70%⁷. Los desafíos mundiales de la seguridad y la pobreza se concentran cada vez más en Estados afectados por conflictos, pocos de los cuales podrán llegar a cumplir siquiera uno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio para 2015.

32. Actualmente, las Naciones Unidas destinan una gran cantidad de recursos a países en situación de crisis y de transición; no obstante, las asignaciones financieras a menudo se concentran en un número limitado de países durante períodos imprevisibles. Las fronteras tradicionales entre el desarrollo, la asistencia humanitaria, los derechos humanos y las actividades militares y políticas se entremezclan y entrelazan de maneras sumamente complejas. La necesidad de poner fin al aislamiento en que trabaja cada organismo tiene importantes consecuencias en todos los aspectos de las operaciones sobre el terreno, incluidas la definición de funciones, la financiación, la dotación de personal y, en última instancia, los mecanismos generales de gobernanza.

33. En el Cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, celebrado en Busan (República de Corea) en diciembre de 2011, unos 40 países y organizaciones internacionales llegaron a un acuerdo sobre el Nuevo Pacto para Trabajar en los Estados Frágiles. En el Pacto se reconoce que para que haya consolidación de la paz y construcción del Estado es necesario que haya unas relaciones constructivas entre el Estado y la sociedad, así como empoderamiento de la mujer, los jóvenes y los grupos marginados. Si bien esta iniciativa no es un proceso de las Naciones Unidas, puede contribuir a aumentar la coherencia y eficacia generales de la respuesta de la Organización.

La transformación de las relaciones de los Estados con los mercados y las personas

34. La cooperación para el desarrollo ya no es dominio exclusivo de los Estados-nación. Está en marcha una redistribución del poder entre el Estado, por un lado, y los mercados, los particulares y la sociedad civil, por el otro. En muchas de las cuestiones de interés mundial a las que deben hacer frente las Naciones Unidas, la tarea ya no puede entenderse ni abordarse exclusivamente o, en muchos casos ni siquiera principalmente, como un asunto que requiera la acción intergubernamental. La participación y acción de otros agentes es necesaria: el sector privado, la sociedad civil y las comunidades académicas y de investigación. Por esto es importante que se establezcan marcos más dinámicos, con múltiples interesados,

⁷ Véase “Realizing the future we want for all”, informe dirigido al Secretario General por el equipo de tareas del sistema de las Naciones Unidas en apoyo de los preparativos de la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo después de 2015.

para la cooperación para el desarrollo. Una serie de entidades de las Naciones Unidas están poniendo en marcha métodos innovadores para integrar a los interesados en los procesos de adopción de decisiones y otras actividades. Su experiencia puede servir para ajustar mejor las funciones y estructuras de gobernanza de las Naciones Unidas para que puedan beneficiarse de esas nuevas relaciones entre los Estados, los mercados y las personas.

Los nuevos agentes institucionales

35. En el decenio pasado surgió una amplia gama de nuevos agentes institucionales. Entre estos cabe mencionar los nuevos foros multilaterales, como el Grupo de los Veinte y su reciente calificación a la categoría de cumbre. Los órganos y las alianzas regionales han crecido rápidamente. Esos órganos, como la Unión Europea, el Foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico y la Unión Africana, se han transformado en agentes importantes en varios países. Las Naciones Unidas ya celebran frecuentes consultas con estas organizaciones o colaboran con ellas; por ejemplo, la Unión Africana se ha convertido en un asociado habitual de las Naciones Unidas en las operaciones de mantenimiento de la paz. Dichas asociaciones podrían mejorar las competencias y ampliar el alcance del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo.

36. También ha habido una proliferación de fundaciones cada vez más influyentes. En los últimos decenios, el número de fundaciones se ha triplicado. Varias de estas, además de tener un considerable peso financiero, también han desarrollado un gran poder de convocatoria. En los últimos años también ha surgido un gran número de redes dinámicas en esferas como la seguridad alimentaria, la energía para todos y el movimiento “Todas las mujeres, todos los niños”. Las redes han transformado la práctica de la asociación y están comenzando a dar un nuevo significado a la presencia.

Reposicionamiento de las actividades de las Naciones Unidas para el desarrollo

37. El nuevo panorama en materia de desarrollo, como lo demuestran los ejemplos mencionados, presenta oportunidades para mejorar el funcionamiento del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, y la eficacia e impacto de sus actividades operacionales. A su vez, esto exige un reposicionamiento estratégico de las actividades operacionales de las Naciones Unidas para el desarrollo a fin de asegurar que sean pertinentes y coherentes y que se ajusten plenamente a la dinámica del entorno más amplio de cooperación para el desarrollo. La revisión cuatrienal amplia de 2012 puede establecer las bases para una reflexión más amplia en la Organización sobre las actividades operacionales para el desarrollo.

38. La adaptación al cambio es un proceso complejo que requiere una visión compartida del futuro del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo en el contexto de la rápida evolución de la cooperación para el desarrollo a nivel mundial. Dicho proceso de cambio tendría en cuenta al menos seis dimensiones, a saber: a) el ajuste de las funciones; b) el ajuste de las prácticas de financiación; c) el ajuste de la capacidad del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo; d) los enfoques de asociación; e) los arreglos institucionales; y f) los mecanismos de gobernanza. Estas dimensiones se explican brevemente a continuación. Si bien algunas de estas cuestiones se abordan directamente en la resolución 62/208 relativa a la revisión

cuadrienal amplia, para otras habrá que iniciar procesos de alto nivel para ponerlas en marcha. La gobernanza es una de las esferas en que la revisión cuadrienal podría dar lugar a un proceso de reflexión.

a) *Funciones*

39. Es necesario formular una estrategia global para reposicionar a nivel de todo el sistema los fondos, programas y organismos de las Naciones Unidas a fin de ajustar su funcionamiento a las circunstancias actuales y los nuevos desafíos. Para apoyar este proceso general de ajuste todos los fondos, programas y organismos necesitarían poner en marcha un proceso centrado en definir y fortalecer sus competencias básicas, incluidas las funciones normativas y estadísticas, a fin de ser más eficaces en la prestación de asesoramiento sobre política general y en las operaciones. Para el reposicionamiento estratégico también se deberán aprovechar los puntos fuertes de cada entidad reduciendo al mismo tiempo la fragmentación y la incoherencia.

b) *Financiación*

40. Todo esfuerzo serio de cambio exigirá un examen exhaustivo del sistema de financiación de las actividades operacionales para el desarrollo, incluidos los incentivos que ofrece a las entidades de las Naciones Unidas. Para fortalecer aun más las competencias normativas y estadísticas y la labor programática de los fondos, programas y organismos sería necesario que las juntas ejecutivas y los órganos rectores reconocieran especialmente la necesidad de lograr un equilibrio viable entre la financiación básica para fines generales y la financiación complementaria para fines específicos, reconociendo al mismo tiempo la función decisiva que cumplen los recursos básicos. El reequilibrio debería producirse en el contexto de un aumento general del nivel de la financiación. Los recursos básicos aportan la máxima calidad y flexibilidad de la financiación común, que es esencial para el desarrollo de las capacidades nacionales y que, generalmente, constituye un proceso a largo plazo. También cabe destacar que los recursos básicos contribuyen a asegurar la independencia, neutralidad e imparcialidad del sistema y su papel de asociado de confianza.

41. Un proceso de cambio satisfactorio exigiría además ajustes más amplios de las corrientes de recursos al sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo. Dichos ajustes deberían incluir una rigurosa definición de las funciones de cada entidad, el reequilibrio de la financiación básica y complementaria, una mayor previsibilidad y una distribución de la carga más equitativa entre los países donantes.

c) *Capacidad*

42. La creación de capacidad del personal debería considerarse en el contexto más amplio de la necesidad de un replanteamiento estratégico de las prioridades en el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo y la capacidad creciente de las instituciones gubernamentales en los países en que se ejecutan programas. Este proceso también debería estar determinado por un verdadero reconocimiento de que el gobierno es el responsable de las políticas y el impulsor del desarrollo nacional, mientras que el sistema de las Naciones Unidas puede desempeñar un papel importante de apoyo a la aplicación de las normas y los principios mundiales.

43. Las evaluaciones de la capacidad del personal llevadas a cabo en varios países en que se ejecutan programas reflejan que los gobiernos de estos países necesitan cada vez más que el sistema de las Naciones Unidas les preste asesoramiento especializado en materia de políticas para hacer frente a los nuevos desafíos mundiales⁸.

44. Debería alentarse a las entidades que trabajan en los mismos sectores o en los mismos países en que se ejecutan programas a establecer mecanismos flexibles para la asignación mancomunada del personal y a aplicar estrategias comunes de asociación para adquirir recursos humanos con los conocimientos especializados necesarios para asignaciones de larga y corta duración. Esto exigirá seguir simplificando y armonizando las políticas y procedimientos de recursos humanos en todo el sistema de las Naciones Unidas. También debería considerarse de manera prioritaria la posibilidad de consolidar los recursos de aprendizaje existentes en plataformas de aprendizaje comunes de las Naciones Unidas que sean eficientes en función de los costos.

d) *Asociaciones*

45. El sistema de las Naciones Unidas necesita encontrar maneras innovadoras de establecer e institucionalizar nuevas asociaciones con el sector privado, la sociedad civil y las organizaciones regionales. Dado el aumento considerable del número de agentes del sector privado y la sociedad civil que participan en la cooperación internacional para el desarrollo, la Organización deberá aprender a aprovechar mejor su poder de convocatoria. En las esferas normativa y de planificación de sus actividades, en particular, el sistema de las Naciones Unidas necesitará establecer y fortalecer las redes con la comunidad científica y de investigación. Es esencial que los fondos, programas y organismos mantengan su flexibilidad, así como la capacidad de obtener recursos de diversas fuentes, como los gobiernos, las fundaciones y el sector privado. La creación del mecanismo de alianzas de las Naciones Unidas, anunciada recientemente por el Secretario General, debe considerarse parte de esta estrategia de reposicionamiento. Debe estudiarse activamente la posibilidad de crear incentivos financieros para promover las asociaciones a nivel de las entidades y del sistema.

e) *Arreglos institucionales*

46. El reposicionamiento estratégico supondrá tener especialmente en cuenta las complementariedades; de ese modo, la superposición de funciones en el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo se eliminará al hacer un uso estratégico de los equipos de tareas interinstitucionales y otras opciones pertinentes, como una integración más profunda. El sistema también necesita establecer formas de organización más flexibles que permitan asignar una masa crítica de conocimientos especializados y recursos a las cuestiones prioritarias. Para eso será necesario reestructurar los sistemas internos de incentivos a fin de asegurar que se dé máxima prioridad en la labor del sistema al establecimiento de redes y asociaciones. También habrá que seguir fortaleciendo la capacidad de planificación estratégica, evaluación de políticas y financiación del desarrollo en la Secretaría, por ejemplo manteniendo una visión global de las competencias básicas del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo.

⁸ Esas evaluaciones de la capacidad se han realizado en los países que han puesto en marcha la iniciativa “Unidos en la acción”, así como en Malawi y Papua Nueva Guinea.

f) *Gobernanza*

47. El sistema de gobernanza actual de las actividades operacionales para el desarrollo de las Naciones Unidas debe hacer frente a tres grandes desafíos. En primer lugar, la adopción de decisiones sobre las actividades operacionales sigue un proceso vertical. Esto dificulta, y hasta imposibilita, la integración y la coherencia en la ejecución de los programas. Estas estructuras verticales, además, van en contra de la agenda integracionista del desarrollo sostenible. En segundo lugar, los mecanismos de gobernanza no reflejan la importancia creciente de los nuevos agentes y grupos de países. También debería estudiarse la forma de tener en cuenta la gran necesidad de establecer asociaciones en las estructuras de gobernanza de los fondos, programas y organismos. En tercer lugar, también está aumentando el desfase entre las decisiones adoptadas a nivel mundial y las acciones llevadas a cabo sobre el terreno. Está ampliamente reconocido que el sistema de las Naciones Unidas tiene que establecer mecanismos que aseguren una rendición de cuentas y un seguimiento efectivos para garantizar que las decisiones se aplican al pie de la letra.

48. Un importante punto de partida sería definir claramente las funciones del sistema de gobernanza de las actividades operacionales de las Naciones Unidas para el desarrollo. Los debates actuales sobre el fortalecimiento del marco institucional para el desarrollo sostenible en el contexto de Río+20 y la preparación para una agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo posterior a 2015 podrían constituir una oportunidad importante en este sentido.

Conclusión

49. En el cambiante mundo actual, el reposicionamiento estratégico plantea un gran desafío para el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo. El sistema se medirá por su capacidad de aprovechar sus activos singulares en un mundo donde el papel de la asistencia oficial para el desarrollo y el entorno más amplio de la cooperación para el desarrollo evolucionan rápidamente.

50. Las cuestiones que deben examinarse en profundidad son: en qué casos se logra el máximo aprovechamiento, cuando el sistema funciona como sistema o cuando cada organismo actúa por separado, y cuándo es necesario establecer configuraciones específicas adaptadas a cuestiones específicas. Es poco probable que haya una fórmula única que sirva para alcanzar el máximo aprovechamiento en todos los casos.

51. El sistema necesita ser capaz de definir los desafíos prioritarios que se deben abordar, adaptar sus actividades a esos desafíos y responder de manera flexible a fin de lograr el máximo aprovechamiento. Esto exige un reposicionamiento estratégico y un mayor fortalecimiento de la coherencia en todo el sistema. Dicho proceso requerirá una capacidad estratégica en todo el sistema que permita establecer prioridades, tomar decisiones, organizar la masa crítica y establecer redes efectivas dentro de las estructuras y en torno a ellas.

52. El presente informe sugiere que este proceso de renovación del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo podría llevarse a cabo a dos niveles:

a) Estableciendo un proceso de cambio de alto nivel centralizado que se ocupe del reposicionamiento estratégico a largo plazo del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo en el nuevo entorno de la cooperación para el desarrollo. El proceso de cambio se centraría en las seis dimensiones mencionadas: i) las funciones;

ii) la financiación; iii) la capacidad; iv) las asociaciones; v) los arreglos institucionales; y vi) la gobernanza;

b) Poniendo en marcha un proceso destinado a crear las condiciones necesarias para hacer posible el reposicionamiento estratégico del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo. Este proceso se centraría especialmente en fortalecer la coordinación dentro del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, es decir, el sistema de coordinadores residentes, el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo y los servicios administrativos comunes, y en introducir mejoras en la estructura de financiación de las actividades operacionales para el desarrollo.

El análisis que se presenta en la sección III de este informe, relativa a la financiación, y en la sección IV relativa al funcionamiento del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo deben, por tanto, considerarse en este contexto.

III. Financiación de las actividades operacionales para el desarrollo*

53. En el párrafo 18 de su resolución 62/208, la Asamblea General destacó que los recursos básicos, por su carácter no condicionado, seguían constituyendo la base fundamental de las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo y, a ese respecto, observó con inquietud que la proporción de las contribuciones básicas a los fondos y programas de las Naciones Unidas había disminuido en los últimos años, y reconoció que las organizaciones debían intentar corregir continuamente el desequilibrio entre los recursos básicos y los recursos complementarios.

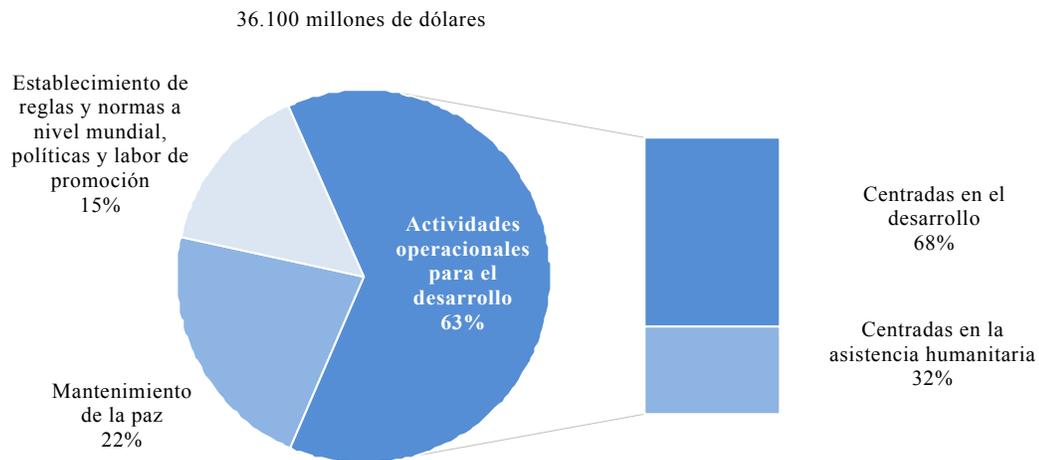
54. El Consejo Económico y Social, en su resolución 2011/7, solicitó al Secretario General que, en el informe para la revisión cuatrienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo que se llevaría a cabo en 2012, prestara especial atención a nuevas propuestas para asegurar que las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo tuvieran una financiación adecuada, previsible y estable (párr. 14 e)); la presentación de informes sobre los debates celebrados por los órganos rectores de los fondos y programas de las Naciones Unidas para alcanzar un nivel mínimo indispensable de recursos básicos (párr. 14 f)); y los exámenes realizados por los organismos de las políticas relativas a la recuperación de los gastos de apoyo para financiar actividades con cargo a los recursos complementarios, incluida información sobre si se habían utilizado los recursos básicos para subvencionar la financiación con cargo a los recursos complementarios (párr. 14 g)).

55. En 2010, las actividades operacionales de las Naciones Unidas para el desarrollo representaron el 63% (22.900 millones de dólares) de todas las actividades del sistema de las Naciones Unidas (36.100 millones de dólares), e incluyeron actividades centradas tanto en el desarrollo a largo plazo (68%) como en

* Esta sección se basa en información contenida en el informe del Secretario General sobre el análisis de la financiación de las actividades operacionales para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas para el año 2010 (A/67/94-E/2012/80), y en ella se destacan cuestiones y tendencias de importancia surgidas desde la aprobación de la resolución 62/208 de la Asamblea General sobre la revisión trienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo.

la asistencia humanitaria a corto plazo (32%). Las operaciones de mantenimiento de la paz representaron el 22% (7.400 millones de dólares). Las funciones del sistema de las Naciones Unidas relacionadas con el establecimiento de reglas y normas a nivel mundial, las políticas y la labor de promoción supusieron el 15% restante (5.300 millones de dólares) (véase el gráfico I)⁹.

Gráfico I
Actividades de todo el sistema de las Naciones Unidas - 2010



Las tendencias de la financiación a largo plazo de las actividades operacionales de las Naciones Unidas para el desarrollo han sido favorables

56. Entre 1995 y 2010, la financiación global de las actividades operacionales de las Naciones Unidas para el desarrollo aumentó a más del doble en cifras reales, tal como se muestra en el gráfico II. El crecimiento de las contribuciones complementarias relacionadas con el desarrollo fue especialmente importante. En 2010, el total de dichas contribuciones complementarias relacionadas con el desarrollo llegó a ser, en cifras reales, más de cuatro veces y media superior al de 1995, equivalente a un crecimiento medio anual del 10,5%. Este fuerte aumento de los recursos complementarios, contrasta sobremedida con el crecimiento medio real de los recursos básicos, que fue solo del 0,6% anual.

57. Las contribuciones a las actividades operacionales de las Naciones Unidas para el desarrollo (excluidos los recursos locales) entre 1995 y 2005, también crecieron a un ritmo superior en cifras reales que el total de la asistencia oficial para el desarrollo y la asistencia oficial para el desarrollo multilateral básica. Sin embargo, desde 2005, la financiación total de las actividades operacionales de las Naciones Unidas para el desarrollo ha crecido por primera vez a un ritmo anual algo inferior al de la totalidad de las corrientes de asistencia oficial para el desarrollo, según la

⁹ Para los fines del presente informe, y hasta que no se introduzca una clasificación por sectores armonizada de las actividades operacionales de las Naciones Unidas para el desarrollo, se considera que todas las actividades del ACNUR, el OOPS y la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios; las operaciones de emergencia del UNICEF (alrededor del 24% de todas sus actividades); y las operaciones humanitarias del PMA (alrededor del 90% de todas sus actividades) están relacionadas con la asistencia humanitaria. Todas las demás actividades se consideran relacionadas con el desarrollo.

información presentada por el CAD/OCDE. Entre 2007 y 2010, la financiación total de las actividades operacionales para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo acumuló un aumento del 15% en cifras reales, desglosado en un aumento del 2% de los componentes básicos y del 21% de los componentes complementarios, también en cifras reales.

Gráfico II
Actividades operacionales de las Naciones Unidas para el desarrollo 1995-2010
Cambio real

(Miles de millones de dólares constantes de 2009, porcentaje de cambio respecto a 1995)



El desequilibrio entre recursos básicos y recursos complementarios ha ido en aumento

58. Entre 2007 y 2010, el desequilibrio entre la financiación básica y la complementaria de las actividades operacionales para el desarrollo continuó aumentando al disminuir el porcentaje de la financiación básica del 29% al 26%. Solo en las actividades relacionadas con el desarrollo, la financiación total aumentó un 8% en cifras reales entre 2007 y 2010, mientras que los componentes básicos disminuyeron un 3% y los componentes complementarios aumentaron un 13%, también en cifras reales. En consecuencia, el porcentaje de los recursos básicos del total de la financiación relacionada con el desarrollo disminuyó, del 33% en 2007 al 30% en 2010. El porcentaje de contribuciones de recursos básicos de los gobiernos del Comité del CAD/OCDE a las actividades relacionadas con el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo también disminuyó, pasando del 47% en 2007 al 43% en 2010.

Recuadro 1

Principales logros del sistema en cuanto a la financiación de las actividades operacionales para el desarrollo desde 2007

- Introducción del marco presupuestario común
- Orientaciones del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo sobre el establecimiento, la gestión y el cierre de fondos fiduciarios de donantes múltiples
- Establecimiento de fondos de la iniciativa “Una ONU” (presentes en 20 países en que se ejecutan programas)
- Establecimiento del Fondo para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (apoyado por 50 países en que se ejecutan programas)
- Establecimiento de la ventanilla de financiación ampliada de la iniciativa “Unidos en la acción” para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (apoyado por 19 países en que se ejecutan programas)
- Acuerdo con la Unión Europea sobre la participación en los fondos fiduciarios de donantes múltiples

59. De acuerdo con los datos preliminares disponibles para 2011, las contribuciones básicas al sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo de los países del CAD/OCDE disminuyeron alrededor del 9% en cifras reales respecto a 2010. Esta disminución de los recursos básicos prevista en 2011 sigue a la disminución del 2,6% en cifras reales experimentada en 2010, que entonces se refería únicamente a las actividades relacionadas con la asistencia humanitaria. Asimismo, esta disminución debe considerarse en conjunción con la disminución del 2,7% de la totalidad de la asistencia oficial para el desarrollo proporcionada por los países del CAD/OCDE en 2011. Según este Comité, la disminución obedece a los problemas fiscales que atraviesan varios de sus países integrantes, que han afectado a los presupuestos de su asistencia oficial para el desarrollo. La reducción de las contribuciones básicas al sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo contrasta todavía más con el conjunto de la ayuda multilateral prestada por los países del CAD/OCDE. De hecho, este componente aumentó en 2011 un 1,2% respecto a 2010.

60. En el momento en que se preparó el presente informe todavía no se disponía de estimaciones de la financiación complementaria de 2011. El Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas tiene previsto publicar cifras actualizadas de la financiación en junio de 2012, antes del período de sesiones sustantivo del Consejo Económico y Social, en las que se incluirán las contribuciones complementarias.

Las conversaciones sobre la “masa crítica” de recursos básicos todavía no se han iniciado al nivel de las juntas ejecutivas de los fondos y programas

61. A este respecto, convendría mencionar que la Asamblea General, en su resolución 64/289 sobre la coherencia en todo el sistema, invitó a las juntas ejecutivas de los fondos y programas a que iniciaran nuevas conversaciones con miras a determinar la definición más apropiada de masa crítica de financiación

básica para cada fondo y programa y el proceso para obtenerla, de conformidad con los mandatos de cada uno. También especificó que el concepto de masa crítica podía incluir el nivel de recursos adecuado para responder a las necesidades de los países en que se ejecutan programas y para obtener los resultados previstos en los planes estratégicos, incluidos los costos administrativos, de gestión y de los programas.

62. En el momento de finalizar el presente informe, ninguna junta ejecutiva de los fondos y programas había examinado de nuevo la cuestión de la masa crítica de recursos básicos. Durante la serie de sesiones sobre actividades operacionales del Consejo Económico y Social de 2011 tuvo lugar un diálogo preliminar sobre esta cuestión.

63. En su informe sobre el análisis de la financiación de las actividades operacionales para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas para el año 2010 (A/67/94-E/2012/80), el Secretario General trata con más detalle la cuestión de la masa crítica de recursos básicos, incluidos los posibles modelos alternativos de financiación, como una “escala indicativa de contribuciones voluntarias” y una modalidad de “promesa de contribución negociada”, para solucionar el problema del desequilibrio actual entre las corrientes de recursos básicos y las de recursos complementarios.

La financiación complementaria continúa estando fragmentada

64. En un examen de las principales modalidades de financiación complementaria de las actividades operacionales de las Naciones Unidas para el desarrollo se puso de manifiesto que en 2010, alrededor del 89% de la financiación complementaria (incluidos los recursos locales) procedió de un único donante, y estuvo destinada a programas y proyectos específicos. El 11% restante estuvo constituido por contribuciones a mecanismos de financiación común, como fondos fiduciarios de asociados múltiples, incluidos los fondos temáticos de las entidades y los fondos de la iniciativa “Una ONU”, lo que supuso un ligero aumento del 3% en comparación con 2007. La financiación común, por consiguiente, continúa representando un pequeño porcentaje de la totalidad de las corrientes de recursos complementarios. El predominio de las contribuciones procedentes de un único donante y para programas y proyectos específicos refleja el alto grado de fragmentación de la financiación complementaria, con el consiguiente aumento de los costos de transacción.

65. Como se ha señalado en anteriores informes, el aumento de la financiación complementaria fragmentada implica un aumento de los costos de transacción para las entidades de las Naciones Unidas. Por ejemplo, la negociación de acuerdos de financiación individuales, el seguimiento y la presentación de informes sobre la programación y financiación de cientos, e incluso miles, de proyectos distintos y la presentación de informes con arreglo a un sinfín de requisitos son otros tantos elementos que agregan gastos considerables que son ajenos a los sistemas de funcionamiento básicos de la Organización. Como consecuencia de todo esto, las entidades gestionan contribuciones adicionales, tanto grandes como pequeñas, en plazos que no se ajustan a sus procesos de gestión básicos.

66. El crecimiento exponencial de las contribuciones procedentes de un único donante y para programas y proyectos específicos, en particular, también ha hecho que cada vez sea mayor la proporción de recursos que se canaliza a través del sistema de las Naciones Unidas, pero que no está sujeta al control programático directo de los órganos rectores de las entidades de las Naciones Unidas.

Los recursos básicos subvencionan los recursos complementarios

67. El análisis de las fuentes, modalidades y destino de los fondos para las actividades operacionales de las Naciones Unidas para el desarrollo muestra que los recursos básicos subvencionan el apoyo y la gestión de las actividades financiadas con recursos complementarios, a pesar de que la Asamblea General ha pedido repetidamente que se evite dicha subvención. Hasta qué punto la actual subvención con recursos básicos contraviene las normas aprobadas por los órganos rectores es un tema discutible. Hay cierta ambigüedad en las normas respecto de los gastos que efectivamente se espera recuperar en su totalidad, es decir, la integridad de los costos o los costos adicionales¹⁰. Un principio de recuperación íntegra de los gastos se basaría en la premisa pragmática de que todas las actividades, independientemente de la fuente de financiación, se benefician por igual de la totalidad de las capacidades sustantivas y operacionales de las entidades. La aplicación de dicho principio de recuperación íntegra de los gastos sin ulterior diferenciación requeriría una tasa de recuperación de los gastos complementarios bastante más elevada que la actual¹¹. Entre 2007 y 2010, un grupo de trabajo del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo y del Comité de Alto Nivel sobre Gestión se ocupó de la cuestión de la mayor armonización y racionalización de las prácticas y la clasificación de costos relacionadas con los gastos y su recuperación, pero no llegó a una conclusión. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) están llevando a cabo otro ejercicio conjunto de armonización de la recuperación de gastos, como parte del establecimiento de un marco presupuestario integrado para 2014. Este ejercicio puede suponer un impulso a este respecto.

68. También podría estudiarse en el contexto de un debate más amplio sobre las corrientes de financiación al sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo si sería posible concebir una fórmula que incentivara a los países donantes a aumentar sus contribuciones básicas ofreciendo tasas de recuperación de los gastos diferenciadas para los recursos complementarios.

Categorías y perfiles de países

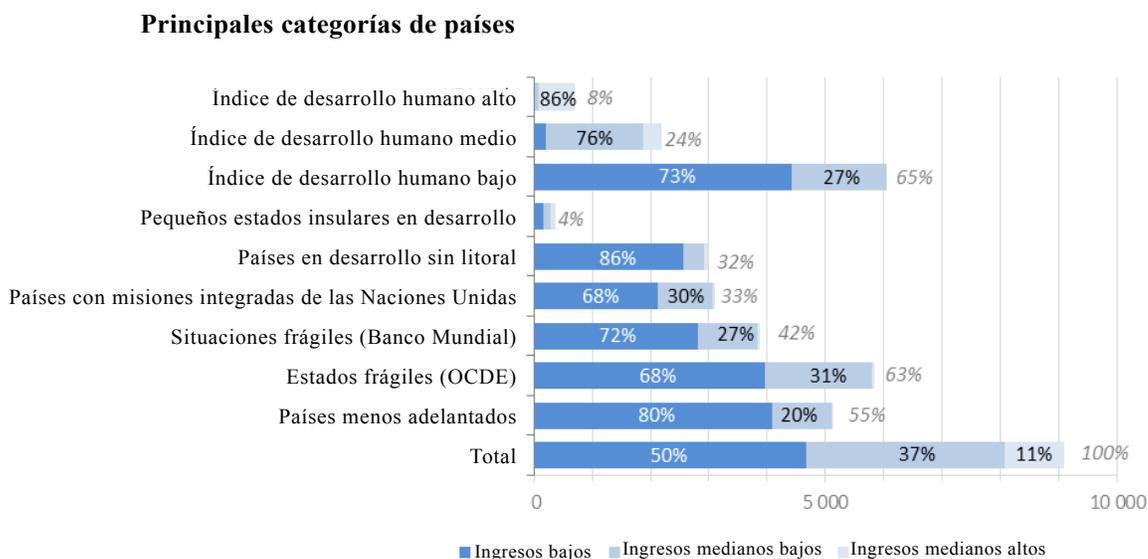
69. En el gráfico III se presenta una sinopsis de la distribución de los gastos de los programas a nivel de los países en 2010 entre las distintas categorías de países, según su nivel de ingresos. Alrededor del 50% del gasto se realizó en países de bajos ingresos, mientras que el 48% fue en países de ingresos medianos. El 55% del gasto total se realizó en países menos adelantados, del cual el 80% tuvo lugar en países menos adelantados de bajos ingresos y el 20% en países menos adelantados de ingresos medianos bajos. Asimismo, el 65% del gasto fue en países con un índice de desarrollo humano bajo, el 73% del cual se produjo en países de bajos ingresos y el

¹⁰ Independientemente del nivel de actividades financiadas con recursos complementarios, hay gastos fijos; además, el apoyo y la gestión comunes de las actividades financiadas con recursos complementarios garantiza su supervisión y coherencia con arreglo a las directrices aprobadas y los planes estratégicos de los órganos deliberantes.

¹¹ La aplicación del principio de recuperación íntegra de los gastos sin ulterior diferenciación requeriría una tasa de recuperación de alrededor del 15%. La aplicación general de esta tasa liberaría alrededor de 556 millones de dólares en recursos básicos para actividades de los programas, o el equivalente a alrededor del 23% del actual nivel de las actividades de los programas financiadas con recursos básicos.

27% en países de ingresos medianos bajos. Alrededor del 33% de todos los gastos relacionados con el desarrollo tienen que ver con los países o zonas con misiones integradas, en los que las operaciones de paz y las actividades de desarrollo de las Naciones Unidas se llevan a cabo de manera integrada.

Gráfico III
Actividades operacionales relacionadas con el desarrollo
Gastos de los programas a nivel de los países – 9.300 millones de dólares



70. Desde 2005, algunos países en que se ejecutan programas han pasado de la categoría de países de ingresos bajos a la de ingresos medianos. En su informe sobre el análisis de la financiación de las actividades operacionales para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas para el año 2010 (A/67/94-E/2012/80), el Secretario General proporciona más información sobre cómo han afectado estos cambios a la distribución de gastos entre los países en que se ejecutan programas.

Distribución de la carga

71. Un examen de las contribuciones básicas relacionadas con el desarrollo realizadas por los países del CAD/OCDE en función de su ingreso nacional bruto (INB) y expresado por la relación entre la financiación básica para actividades relacionadas con el desarrollo (DES básica) y el INB, confirma que la carga continúa distribuida de forma desigual. Los 11 países cuya relación DES básica/INB es superior a la mediana (grupo A) contribuyeron, entre todos, con 1.800 millones de dólares, o el 46% de la totalidad de las contribuciones básicas de los países del CAD/OCDE, mientras que dichos países representan un 13% del total del INB de los países de dicho Comité. Los 11 países cuya relación DES básica/INB es inferior a la mediana (grupo B) también contribuyeron con alrededor del 47% del total de las contribuciones básicas de los países del CAD/OCDE, si bien representan el 81% del

total del INB de esos países integrados¹². Durante el período entre 2007 y 2010 no hubo cambios significativos a este respecto. Esta desigual distribución de la carga cobra mayor importancia dado que los recursos básicos subvencionan el apoyo y la gestión de las actividades financiadas con recursos complementarios.

Previsibilidad

72. Los elementos de la previsibilidad, la fiabilidad y la estabilidad de la financiación se pueden examinar observando las fluctuaciones reales de las contribuciones y las correspondientes repercusiones en la disponibilidad del total de recursos en el tiempo. Los análisis así realizados abarcan el período de seis años comprendido entre 2005 y 2010 para las entidades que en conjunto representan más del 80% del total de los recursos dedicados a actividades relacionadas con el desarrollo. En todas las entidades, excepto dos, la financiación durante este período de seis años experimentó un aumento. Un examen más detallado de cada organización ha revelado sin embargo que la volatilidad de las contribuciones de los distintos donantes es en realidad mucho más pronunciada de lo que sugieren unos modelos agregados, relativamente estables y constantes. Las fluctuaciones de las contribuciones complementarias tomadas de una en una son incluso más marcadas que en el caso de los recursos básicos. Este mayor grado de volatilidad refleja el hecho de que alrededor del 80% de la financiación complementaria (sin contar los recursos locales) continúa procediendo de un único donante y está destinada a programas y proyectos específicos. Sin embargo, de conformidad con la reglamentación y las normas financieras pertinentes, la financiación complementaria correspondiente a programas o proyectos plurianuales debe estar garantizada con antelación en virtud de acuerdos de financiación oficiales, si bien, los pagos en efectivo reales pueden efectuarse a plazos. Esto, de hecho, añade una cierta previsibilidad y estabilidad al programa o proyecto concreto una vez que se han concluido los acuerdos relativos a la financiación complementaria.

73. Por consiguiente, aunque el crecimiento agregado es en general positivo, las organizaciones siguen teniendo dificultades de previsibilidad, fiabilidad y estabilidad de la financiación procedente de contribuyentes individuales. Los cambios en las contribuciones de los donantes pueden ser bastante importantes, incluso como resultado de la volatilidad de los tipos de cambio. Sin embargo, el efecto combinado de las fluctuaciones en la disponibilidad general de recursos no ha sido negativo. Parece obvio, no obstante, que esa relativa estabilidad, durante un período de crecimiento general, se debe más a la casualidad que a la existencia de un sistema de financiación que funcione debidamente y cuente con mecanismos para abordar las dificultades que entraña depender en gran medida de las contribuciones voluntarias anuales.

74. Como conclusión, en esta sección se ha indicado que las tendencias de financiación a largo plazo de las actividades operacionales de las Naciones Unidas para el desarrollo han sido positivas, pero este crecimiento se ha debido, casi exclusivamente, a los recursos complementarios procedentes en gran medida de un único donante, y destinados a programas y proyectos concretos, lo que ha provocado una mayor fragmentación de las actividades operacionales para el desarrollo. Todavía no se han logrado varios objetivos relacionados con las políticas,

¹² El 7% restante de las contribuciones y el 6% restante del total del INB procede de los países en la mediana de la relación.

establecidos en las resoluciones de la Asamblea General 62/208, sobre la revisión trienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, y 64/289, sobre la coherencia en todo el sistema, como el de aumentar la proporción de la financiación básica en el total de las corrientes de recursos del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo. Además, los recursos básicos siguen subvencionando los gastos de gestión y apoyo a los programas de la financiación complementaria. Asimismo, aún está pendiente iniciar conversaciones al nivel de las juntas ejecutivas de los fondos y programas sobre la cuestión de la “masa crítica” de recursos básicos; la distribución de la carga de la financiación básica entre los donantes del CAD continúa siendo muy desigual; y la previsibilidad del conjunto de los recursos no ha mejorado desde que se aprobó la resolución 62/208 en 2007.

IV. Mejora del funcionamiento del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo

75. La coherencia en todo el sistema consiste en responder a las necesidades y prioridades de los países —y a los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente— de una forma más eficaz. Consiste en garantizar que el sistema de las Naciones Unidas en su conjunto contribuya con mayor eficacia al desarrollo que la suma de sus componentes por separado. También conlleva aprovechar las capacidades de todas las organizaciones, y explorar y capitalizar las oportunidades para crear sinergias y reforzar mutuamente la complementariedad de la labor de las entidades de las Naciones Unidas, con miras a lograr una mayor eficacia en el desarrollo. En los últimos 60 años, los Estados Miembros han apuntado sistemáticamente a este desafío y han tratado de afrontarlo.

76. El sistema de las Naciones Unidas se creó en torno a organismos especializados independientes, cuya relación con la Organización se estableció por medio de un conjunto de acuerdos formales. A lo largo de los años se han fundado muchas entidades nuevas, cada una con una identidad propia, no del todo independiente, y sin ajustarse a ningún modelo preconcebido.

77. A mediados de la década de 1990, se produjo un marcado cambio en el enfoque para fomentar la coherencia en todo el sistema. La promoción de la cooperación programática se convirtió en la pieza fundamental de la reorganización de 1997, que condujo, entre otras iniciativas, a la creación del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo¹³; el fortalecimiento del sistema de coordinadores residentes, que incluye los equipos de las Naciones Unidas en los países; y la introducción de la evaluación común para los países y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, como instrumentos clave para la programación conjunta y el análisis del desarrollo en los países.

78. Como seguimiento al Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, se puso en marcha el concepto y la iniciativa piloto “Unidos en la acción” (véase el informe del Grupo de Alto Nivel sobre la coherencia en todo el sistema de las Naciones Unidas (A/61/583)). Los países piloto y los países que han adoptado el enfoque de

¹³ El Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo es uno de los tres pilares de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación. Los otros dos pilares son el Comité de Alto Nivel sobre Programas y el Comité de Alto Nivel sobre Gestión.

“Unidos en la acción” de forma voluntaria (unos 30 hasta el momento) han intercambiado la experiencia adquirida en una serie de conferencias intergubernamentales celebradas desde 2007 en Maputo, Kigali, Hanoi, Montevideo y, pronto, en Tirana. Ese intercambio fue alentado en la revisión trienal amplia de 2007 (A/62/73-E/2007/52).

79. En 2007, la Asamblea General decidió emprender consultas intergubernamentales sobre la coherencia en todo el sistema de las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo. Este proceso culminó en la aprobación de la resolución 64/289 sobre la coherencia en todo el sistema en julio de 2010, que condujo, entre otras iniciativas, al establecimiento de ONU-Mujeres con la consolidación de los mandatos normativos y operacionales de cuatro entidades relacionadas con las cuestiones de género.

80. En una reciente encuesta realizada para este informe, más del 70% de los coordinadores residentes y de los miembros de los equipos de las Naciones Unidas en los países se mostraron de acuerdo en que el sistema de las Naciones Unidas es más coherente hoy que hace cuatro años, aunque en grados diferentes. Asimismo, cerca del 85% de los gobiernos de los países en que se ejecutan programas señalaron que el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo se había adecuado mejor a las necesidades de sus países en los últimos cuatro años.

81. Si bien el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo ha progresado en cuanto a la mejora de la coherencia interna desde la última revisión amplia de la política realizada por la Asamblea General en 2007, es necesario absorber e interiorizar las enseñanzas obtenidas de la evaluación independiente de los países piloto de la iniciativa “Unidos en la acción” para que se puedan alcanzar mayores niveles de desempeño. A este respecto, el Secretario General, en su Programa de Acción Quinquenal, anunció su intención de poner en marcha una segunda generación de “Unidos en la acción”, centrándose en la gestión orientada a los resultados, una mayor rendición de cuentas y mejores logros.

82. Como se destacó en la revisión trienal amplia, la responsabilidad primordial de coordinar todos los tipos de ayuda externa, incluido el apoyo de las Naciones Unidas, compete a las autoridades nacionales. El sistema de las Naciones Unidas tiene la obligación de conseguir que su apoyo sea lo más coherente, efectivo y eficaz posible. El fomento y el logro de la coherencia en todo el sistema depende en buena medida del funcionamiento de tres procesos de coordinación fundamentales: el sistema de coordinadores residentes (incluidas sus dimensiones regional y de sede), el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo y los servicios administrativos comunes en los países. Estos procesos se examinan a continuación, además del costo de la coordinación en el marco del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo. Asimismo, la cuestión de la coherencia en todo el sistema se analiza más adelante en el contexto de la labor del sistema de las Naciones Unidas en los países en transición.

A. Sistema de coordinadores residentes de las Naciones Unidas

83. En el párrafo 14 d) de su resolución 2011/7, el Consejo Económico y Social solicitó al Secretario General que, en el informe para la revisión cuatrienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo que se llevaría a cabo en 2012, prestara especial atención a

los siguientes elementos: una evaluación del funcionamiento del sistema de coordinadores residentes, incluida su capacidad para representar y apoyar al sistema de las Naciones Unidas en los países, en consonancia con las prioridades nacionales en materia de desarrollo y, si fuera necesario, recomendaciones sobre posibles medidas al respecto.

84. El sistema de coordinadores residentes ha ido adquiriendo reconocimiento como impulsor fundamental de la coherencia de las actividades operacionales para el desarrollo en todo el sistema¹⁴. El Coordinador Residente, asistido por una oficina de coordinación, tiene que desempeñar una función fundamental en la coordinación de las actividades operacionales de las Naciones Unidas (como se menciona en la revisión trienal amplia). El Coordinador Residente ha de dirigir la tarea de explorar y capitalizar las oportunidades para crear sinergias programáticas y operacionales en la labor del sistema de las Naciones Unidas en los países. Para tal fin, debe poner cuidado en promover toda la gama de servicios y competencias técnicas de los que se dispone en el sistema de las Naciones Unidas, incluidos los organismos no residentes¹⁵. El Coordinador Residente también contribuye a movilizar recursos destinados al Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo y coordina la aplicación, supervisión, evaluación y presentación de informes de sus resultados, en especial a los gobiernos.

Recuadro 2

Principales logros del sistema de coordinadores residentes de las Naciones Unidas desde 2007

- Aprobación por el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de las funciones de los coordinadores residentes y de la nota orientativa sobre las relaciones entre los coordinadores residentes y los equipos de las Naciones Unidas en los países
- Mejora del sistema de contratación, selección y capacitación de los coordinadores residentes, lo que incluye un mayor refuerzo de los centros de evaluación de los coordinadores residentes
- Progresos en la aplicación del sistema de gestión y rendición de cuentas del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo y el sistema de coordinadores residentes
- Aumento del 31% al 35% del número de mujeres que desempeñan la función de Coordinador Residente

¹⁴ En la actualidad, hay 130 Coordinadores Residentes de las Naciones Unidas, que son también Representantes Residentes del PNUD; 93 Oficiales Designados para cuestiones de seguridad; 32 Coordinadores Residentes/Coordinadores de Asuntos Humanitarios; 11 Representantes Especiales Adjuntos del Secretario General/Coordinadores Residentes/Coordinadores de Asuntos Humanitarios; 3 Representantes Especiales Adjuntos del Secretario General/Coordinadores Residentes; 1 Representante Ejecutivo del Secretario General/Coordinador Residente; y 2 Coordinadores Designados para cuestiones de seguridad.

¹⁵ Para asistir al Coordinador Residente a este respecto, se ha establecido un mecanismo especial de apoyo de los organismos no residentes en el marco del sistema de gestión y rendición de cuentas.

85. El Coordinador Residente es el representante designado del Secretario General. Asimismo, el Coordinador Residente actúa formalmente como Representante Residente del PNUD y como Oficial Designado para cuestiones de seguridad, Coordinador de Asuntos Humanitarios y Representante Especial Adjunto del Secretario General en el 72%, el 25% y el 10% de los países en que se ejecutan programas respectivamente.

86. El Coordinador Residente es generalmente el Coordinador de Asuntos Humanitarios en los países donde hay una crisis humanitaria y es el Representante Especial Adjunto del Secretario General en los países y zonas donde hay misiones integradas. En ciertos lugares, el Coordinador Residente actúa también como Director del Centro de Información de las Naciones Unidas. El sistema de coordinadores residentes presenta múltiples niveles, e integra mecanismos de supervisión y coordinación gubernamental e intergubernamental en la Sede, las regiones y los países.

87. El PNUD administra el sistema de coordinadores residentes en nombre del sistema de las Naciones Unidas, con orientación proporcionada por todas las organizaciones, y es responsable ante ellas a través del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo. A este respecto, el Grupo ha adoptado un sistema de gestión y rendición de cuentas para el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo y el sistema de coordinadores residentes¹⁶. Asimismo, el sistema de gestión y rendición de cuentas incluye una “separación funcional” dentro del PNUD. El objetivo de la separación funcional es evitar el conflicto de intereses entre las funciones programáticas del PNUD, relacionadas con el papel de la Organización como asociado para el desarrollo, y las funciones de coordinación que este desempeña en nombre y en apoyo del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo.

La coordinación basada en la participación voluntaria presenta dificultades prácticas, incluida la rendición de cuentas respecto del desempeño en todo el sistema

88. Si bien la Asamblea General es el mecanismo intergubernamental de más alto nivel para la formulación y evaluación de políticas sobre cuestiones económicas y sociales y esferas conexas, cada una de las entidades constituyentes tiene cierto grado de independencia jurídica o práctica. Los organismos especializados son independientes desde el punto de vista jurídico formal. Muchos de los fondos, programas y otras entidades que presentan informes a la Asamblea General y al Secretario General no son del todo independientes, dado que cuentan con sus propios órganos rectores que desempeñan una función esencial en la financiación de sus actividades. Esta estructura hace que la coordinación y la coherencia de las

¹⁶ El sistema de gestión y rendición de cuentas se basa en la premisa de que el coordinador residente está acreditado ante los gobiernos y reconocido por ellos, tiene la misma relación y obligación con todas las organizaciones miembros de los equipos de las Naciones Unidas en los países, y apoya a todo el sistema de las Naciones Unidas y coordina su asociación con los gobiernos en el cumplimiento de las prioridades nacionales de desarrollo. La clave de esta premisa es que el papel del Coordinador Residentes se potencia gracias al reconocimiento claro por parte de cada organización de que es el encargado del posicionamiento estratégico de las Naciones Unidas en los países y que, en caso necesario, tiene que poder acceder a los recursos técnicos de las organizaciones.

actividades operacionales para el desarrollo en todo el sistema se basen en el compromiso y la participación voluntaria de cada una de las entidades.

89. Si bien la coherencia del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo ha mejorado, la rendición de cuentas sigue siendo, ante todo, responsabilidad de cada organismo y no del sistema de las Naciones Unidas. Pese a que la mayoría de las entidades pueden ajustar en cierta medida sus estrategias específicas con el fin de mejorar el desempeño general del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo y de los gobiernos a los que presta su servicio, se ven limitadas por la responsabilidad que les incumbe ante sus respectivos órganos rectores. El actual sistema de financiación vertical y fragmentado y los consiguientes requisitos de rendición de cuentas las limitan aún más.

90. La evaluación independiente de los países piloto de “Unidos en la acción” ha revelado también que una dificultad subyacente para llevar a término esa iniciativa del sistema de las Naciones Unidas es que generalmente, el personal rinde cuentas en cada organismo específico a nivel nacional, regional y de la Sede. Por eso es aún más necesario que el Coordinador Residente sea un líder altamente cualificado con sólidas competencias para movilizar al equipo de las Naciones Unidas en el país en torno a sus resultados colectivos.

La coordinación depende en gran medida de las aptitudes de liderazgo del Coordinador Residente y de la capacidad de su oficina

91. De acuerdo con la encuesta de los países en que se ejecutan programas, y en el contexto de la reducción del volumen de trabajo de los asociados nacionales, un número de gobiernos significativo desde el punto de vista estadístico (60%) considera muy importante consolidar la presencia de las Naciones Unidas en cada país bajo una sola autoridad responsable de todo el apoyo prestado por las entidades de la Organización, lo que hace suponer que un número considerable de gobiernos de los países en que se ejecutan programas aceptaría que el Coordinador Residente tuviera un mayor papel de coordinación del apoyo que presta el sistema de las Naciones Unidas. Esta conclusión no es nueva, dado que varios informes anteriores sobre la reforma de las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo han planteado lo mismo (el último es el informe del Grupo de Alto Nivel sobre la coherencia en todo el sistema de las Naciones Unidas (A/61/583)).

92. La capacidad del Coordinador Residente para ejercer su liderazgo en cada país no se basa en una autoridad formal, sino más bien en las modalidades operacionales de cada entidad, así como en las directrices establecidas por el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo respecto del funcionamiento del sistema de coordinadores residentes y del equipo de las Naciones Unidas en el país. Por lo tanto, el Coordinador Residente debe superar la dificultad de lograr la coherencia general en la programación de las actividades operacionales para el desarrollo en un entorno en que la participación de las entidades es voluntaria, la financiación no es flexible y las decisiones se adoptan por consenso. En este sentido, los resultados de la encuesta a los coordinadores residentes y los miembros de los equipos de las Naciones Unidas en los países indican que el éxito del sistema de coordinadores residentes en los países depende en buena medida de la capacidad de liderazgo personal del titular, así como del compromiso de cada uno de los representantes sobre el terreno de las entidades de las Naciones Unidas. Esta idea se ha expresado

igualmente con frecuencia durante las visitas realizadas a los países en que se ejecutan programas, así como en las entrevistas mantenidas con numerosos miembros de los equipos de las Naciones Unidas en los países para preparar este informe. A la misma conclusión llegaron también hace unos años varias encuestas realizadas por la Oficina de Coordinación de Operaciones para el Desarrollo del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo bajo los auspicios de una iniciativa de gestión de talentos.

93. Los resultados de las encuestas mencionadas señalan que existe un acuerdo amplio en torno a la idea de que si el Coordinador Residente desempeñara un papel más destacado en la coordinación de todos los miembros de los equipos de las Naciones Unidas en los países habría más coherencia en todo el sistema a nivel de los países y se reduciría el volumen de trabajo de los asociados nacionales.

94. Casi todos los miembros de los equipos en los países coinciden también en que para aumentar la coherencia a nivel nacional, resulta fundamental que la sede del organismo ofrezca indicaciones más firmes y coherentes a los representantes sobre el terreno. Estas conclusiones indican que existe disparidad de opiniones dentro de las entidades sobre la importancia que se ha de conceder a la coordinación y la coherencia en todo el sistema a nivel de los países.

95. La idea de un Coordinador Residente con mayores facultades resulta atractiva para numerosos gobiernos de los países en que se ejecutan programas y muchos asociados para el desarrollo, pues lo ven como una forma de reducir los costos de transacción y aumentar al mismo tiempo la coherencia y la implicación nacional en las actividades operacionales de las Naciones Unidas para el desarrollo. Sin embargo, en la actualidad, el Coordinador Residente carece de autoridad jerárquica sobre los miembros de los equipos en los países y de competencia en la planificación de sus recursos, de modo que su liderazgo no está institucionalizado.

96. Más de la mitad de los entrevistados en la encuesta a los coordinadores residentes y los equipos de las Naciones Unidas en los países están firmemente de acuerdo en que reforzar la capacidad de las oficinas de los coordinadores residentes sería una medida eficaz para el aumento de la coherencia a nivel nacional, idea que también contó con el apoyo de cerca de un 92% de los coordinadores residentes. En el último estudio sobre la gestión y la rendición de cuentas del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, también se destacó el papel fundamental que las oficinas de los coordinadores residentes desempeñaban en el apoyo a su liderazgo.

97. En comparación con la capacidad disponible en los países, los representantes sobre el terreno consideran menos importante el apoyo prestado por la Sede y las estructuras de apoyo regional. Esta conclusión coincide con las de otros estudios, así como con las entrevistas mantenidas con miembros de los equipos de las Naciones Unidas en los países para elaborar este informe, que por lo general hacen hincapié en que es fundamental para el papel que el Coordinador Residente puede desempeñar que su oficina disponga de una capacidad adecuada. Esta conclusión puede estar relacionada con el hecho de que el apoyo regional y de la Sede no se perciben como suficientemente fuertes como para parecer esencial sobre el terreno. De ahí que, en líneas generales, sea necesaria una estructura más sólida de apoyo a las oficinas de los coordinadores residentes, en particular en el contexto de los países en transición y en situaciones políticas complejas.

98. Entre las áreas en que podría ser necesario reforzar particularmente la capacidad de las oficinas de los coordinadores residentes se incluyen la supervisión y evaluación, la gestión basada en los resultados, la capacidad estadística y la competencia técnica para analizar cuestiones más amplias de economía política en los planos nacional, regional y subregional. Dependiendo de las necesidades de los equipos de las Naciones Unidas en los países, también se podrían destinar expertos en cuestiones intersectoriales a las oficinas de los coordinadores residentes, en los casos en que no estén presentes las entidades rectoras.

La aplicación del sistema de coordinadores residentes presenta diferencias

99. El sistema de coordinadores residentes se ha adaptado generalmente a las consideraciones prácticas que surgen en los países en que se ejecutan programas. Han ido apareciendo agrupaciones más amplias, como el modelo “Unidos en la acción”, y los países en crisis y en transición. Sin embargo, incluso dentro de esas agrupaciones, la aplicación de las directrices fundamentales del sistema de coordinadores residentes puede ser muy diferente. El modelo de oficinas conjuntas se ha puesto a prueba únicamente en un país¹⁷. Si bien el modelo ha identificado economías, se han señalado varios problemas, fundamentalmente relacionados con los correspondientes sistemas de apoyo y las dificultades de los organismos para ajustar los procesos de la sede a una sola oficina. Es necesario evaluar el desempeño de la oficina conjunta y analizar de forma apropiada la posibilidad de aplicar este modelo en países con programas más pequeños. Otros arreglos de apoyo a la coordinación del sistema de las Naciones Unidas, como los grupos temáticos, también parece que podrían funcionar a este respecto.

La opinión general de los miembros de los equipos de las Naciones Unidas en los países es que se podría seguir mejorando la “separación funcional”

100. Es necesario seguir mejorando la “separación” entre las funciones institucionales y del conjunto del sistema que tienen el PNUD y el sistema de coordinadores residentes. A este respecto, se han sugerido varias opciones. La Asamblea General ha solicitado al PNUD que contrate a un mayor número de directores para los países que se encarguen, entre otras cosas, de la movilización de recursos y la gestión de los programas que sean específicamente del PNUD¹⁸. Muchos coordinadores residentes, no obstante, consideran que sería difícil funcionar sin el apoyo considerable proporcionado por el PNUD, que sigue constituyendo el eje de la estructura de las Naciones Unidas sobre el terreno. Sin duda, otros enfoques de gestión alternativos al sistema de coordinadores residentes supondrían ajustes y problemas de financiación.

101. Si bien se ha avanzado en lograr un mayor control conjunto del sistema de coordinadores residentes en los países piloto de la iniciativa “Unidos en la acción”, gracias a la introducción de los directores para los países del PNUD, los miembros

¹⁷ Las oficinas conjuntas tienen varios organismos que trabajan bajo la supervisión de un Representante de las Naciones Unidas (para los fondos y programas) que actúa también como Coordinador Residente, con un programa común, un presupuesto y otros servicios de apoyo compartidos. La oficina unificada o “conjunta” difiere de la “Casa de las Naciones Unidas” o los locales comunes en un aspecto fundamental. La Casa de las Naciones Unidas alberga varios organismos en el mismo edificio, cada uno con su propio Representante y sus propios servicios de apoyo.

¹⁸ Actualmente hay 51 Directores para los Países del PNUD.

de los equipos de las Naciones Unidas en los países expresaron sus reservas respecto de la “separación funcional”, según la evaluación independiente.

102. La aprobación del sistema de gestión y rendición de cuentas por el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo ha permitido orientar mejor el funcionamiento del sistema de coordinadores residentes y de los equipos de las Naciones Unidas en los países¹⁹. Los últimos cambios en las funciones del Coordinador Residente también han otorgado a este una autoridad adicional limitada para fijar la dirección estratégica en los países y para asignar la financiación común disponible cuando no se pueda alcanzar un consenso en el equipo de las Naciones Unidas en el país.

103. No obstante, hay indicios de que las nuevas disposiciones establecidas por el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, y que se reflejan en el sistema de gestión y rendición de cuentas, todavía no se han aplicado de forma sistemática por parte de todas las entidades de las Naciones Unidas, incluidos algunos representantes sobre el terreno de los equipos de las Naciones Unidas en los países. Para que el sistema de gestión y rendición de cuentas funcione, será necesaria que todas las partes cumplan los compromisos asumidos, tanto el Coordinador Residente como los miembros del equipo de las Naciones Unidas en el país, así como las sedes de los organismos. En algunos casos, la falta de aplicación de algunas disposiciones del sistema podría deberse al tiempo que se necesita para introducir los cambios. No obstante, también podría reflejar la reticencia a aplicar medidas convenidas a nivel central cuando no se tiene conocimiento de cuáles serán todas sus implicaciones a nivel de los países hasta después de su aplicación. También podrían haber influido las dificultades para comunicar las iniciativas de cambio en los diferentes estratos del sistema de las Naciones Unidas.

104. Esta visión del desempeño del sistema de gestión y rendición de cuentas se plasma en los resultados de la encuesta a los coordinadores residentes y los miembros de los equipos de las Naciones Unidas en los países, en la que tan solo el 37% consideró que la plena aplicación del sistema sería muy eficaz para mejorar la coherencia a nivel de los países en los próximos cuatro años²⁰, lo que refleja la percepción de que la coherencia en los países tiene un límite, dado que la rendición de cuentas vertical anula la horizontal, algo que se expresó en repetidas ocasiones en las entrevistas mantenidas con los coordinadores residentes y los miembros de los equipos de las Naciones Unidas en los países para la elaboración del presente informe. Algunas entidades de las Naciones Unidas también opinan que el nombramiento de un director para el país o el empoderamiento de un representante residente adjunto, aunque constituyen una mejora, no pueden resolver plenamente el posible conflicto de intereses que se plantea. Es necesario velar por que la aplicación del sistema de gestión y rendición de cuentas se revise periódicamente en el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo tanto a nivel regional como de la Sede, y que cuando esta no sea suficiente, se adopten medidas eficaces para subsanar la situación.

¹⁹ Aprobado en agosto de 2008.

²⁰ En los países de la iniciativa “Unidos en la acción” y en aquellos que la han adoptado de forma voluntaria, el 47% de los coordinadores residentes y de los miembros de los equipos de las Naciones Unidas en los países consideraba que la plena aplicación del sistema de gestión y rendición de cuentas sería muy eficaz para mejorar la coherencia a nivel de los países en los próximos cuatro años.

Es necesaria una aplicación más universal de las decisiones convenidas

105. Ciertas decisiones de la Asamblea General exigen que el Coordinador Residente y/o el equipo de las Naciones Unidas en el país examinen los documentos sustantivos de los programas y los proyectos de las entidades en los países antes de que se presenten a la Sede para su aprobación (véase la resolución 50/120 de la Asamblea General, párrs. 41 y 42). Estas decisiones no parecen aplicarse sistemáticamente en todos los equipos de las Naciones Unidas. Su aplicación serviría para avanzar en la ejecución de la resolución 2011/7 del Consejo Económico y Social según la cual las organizaciones de las Naciones Unidas deberían seguir mejorando los vínculos entre sus programas y proyectos específicos y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Otras decisiones de la resolución 50/120 exigen medios para evaluar la contribución de los funcionarios a la coordinación del sistema de las Naciones Unidas (por ejemplo, el párr. 37 c)). Los arreglos establecidos actualmente a nivel de los países permiten a los representantes de las entidades sobre el terreno realizar aportaciones a la evaluación del Coordinador Residente, pero este no puede corresponder con una aportación sobre sus contribuciones personales al funcionamiento del equipo de las Naciones Unidas en el país, pese a estar esto contemplado en el sistema de gestión y rendición de cuentas.

B. Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo

106. En el párrafo 14 k) de su resolución 2011/7, el Consejo Económico y Social solicitó al Secretario General que, en el informe para la revisión cuatrienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo que se llevaría a cabo en 2012, prestara especial atención a una evaluación de los Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo al objeto de determinar, entre otras cosas, su correspondencia con las prioridades nacionales, su especificidad en lo que respecta a los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente, incluidos los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y la eficacia de sus procesos, sobre la base del examen llevado a cabo por el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

107. Al introducir en 1997 el paquete de reformas para fortalecer la eficacia de las Naciones Unidas en el siglo XXI (véase A/51/950), el Secretario General destacó la interrelación entre la paz y la seguridad, la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible y la promoción y el respeto de los derechos humanos. En respuesta a este deseo de adoptar una visión y una estrategia coherentes para conseguir un enfoque unificado de cara a lograr objetivos comunes de desarrollo en los países, se aprobaron el sistema de evaluación común para los países y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo como instrumentos de planificación estratégica del sistema de las Naciones Unidas.

Recuadro 3

Principales logros del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo desde 2007

- Elaboración de cinco documentos comunes sobre el programa para los países de los equipos de las Naciones Unidas en los países
- Las directrices de 2010 del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo promueven un mayor compromiso de los organismos no residentes, los organismos especializados y la sociedad civil en la programación por países
- Desarrollo y prueba en diez países piloto del marco del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo para acelerar el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio
- Aprobación por el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de instrumentos y métodos para aplicar en los programas de los países el enfoque basado en la reducción del riesgo de desastres, el cambio climático y la sostenibilidad desde el punto de vista ambiental y los derechos humanos
- Introducción del sistema de puntuación de la igualdad de género del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo

108. El proceso del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo se basa fundamentalmente en un conjunto de instrumentos diseñados para lo siguiente:

- a) Analizar el contexto del país (el sistema de evaluación común para los países)²¹;
- b) Gestionar la planificación estratégica y el establecimiento de prioridades en las Naciones Unidas a nivel de los países (el proceso de formulación del Marco);
- c) Alentar el compromiso de las Naciones Unidas en su conjunto con la oficina de coordinación de la ayuda u otros departamentos centrales de los gobiernos en los países en que se ejecutan programas (también como parte del proceso de formulación del Marco);
- d) Evitar las duplicaciones y alentar la sinergia entre las entidades de las Naciones Unidas en la ejecución de los programas y proyectos;
- e) Mejorar la elaboración de informes y la rendición de cuentas con respecto a los resultados (el marco de resultados y los procesos de examen y evaluación durante la ejecución).

109. El proceso del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo suele verse como una gran oportunidad para que los equipos de las Naciones Unidas

²¹ En la actualidad, muchos equipos de las Naciones Unidas en los países adoptan una versión más sencilla del sistema de evaluación común para los países en la fase analítica de la preparación del documento del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo recomendado por los equipos regionales del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo utilizando el conjunto de estudios e informes disponibles.

en los países ayudan a estos a avanzar en la aplicación de normas convenidas internacionalmente y en el cumplimiento de reglas y la adopción de enfoques en materia de desarrollo aprobados con carácter global en las Naciones Unidas cuando los gobiernos preparan sus planes y estrategias nacionales en el ámbito del desarrollo. Este proceso también ofrece a los equipos de las Naciones Unidas en los países la oportunidad de participar en un diálogo con los organismos no residentes, así como con las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y los donantes bilaterales sobre los enfoques y las prioridades de los programas de las Naciones Unidas. El proceso del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo es una oportunidad de adecuar el trabajo de las Naciones Unidas a las prioridades de los países de acogida, aprovechando la ventaja comparativa de las diferentes entidades. Al mismo tiempo, los Marcos no siempre han permitido la participación de los organismos no residentes y algunos han brindado su apoyo a los países en que se ejecutan programas independientemente o como complemento de los Marcos.

El Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo ha facilitado la adecuación del apoyo prestado por las Naciones Unidas a las necesidades y prioridades nacionales en materia de desarrollo y a los objetivos mundiales de desarrollo

110. Más del 80% de los gobiernos opinan que las actividades de las Naciones Unidas se adecuan en general bastante bien a las necesidades y prioridades nacionales en materia de desarrollo. Generalmente, se considera que el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo ha contribuido a mejorar esa correspondencia. Esta conclusión está respaldada por el análisis de las evaluaciones del Marco y los resultados de la evaluación independiente de la iniciativa “Unidos en la acción” y las evaluaciones dirigidas por los países.

111. Esta conclusión también concuerda con los resultados de la encuesta a los coordinadores residentes y los equipos de las Naciones Unidas en los países, según los cuales casi todos los encuestados están de acuerdo en que la planificación de los programas de las Naciones Unidas cada vez se ajusta más a las prioridades señaladas por los países receptores.

112. Los gobiernos de los países en que se ejecutan programas, con independencia de su nivel de ingresos, también consideran que el apoyo al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio es un aspecto esencial de la labor de las Naciones Unidas, incluido el proceso del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, a fin de respaldar sus planes y estrategias nacionales en el ámbito del desarrollo.

A pesar de que la participación en el proceso del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo suele ser escasa, los gobiernos aprecian este instrumento, incluso más que el propio sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo

113. Aunque las directrices del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo aprobadas por el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo insisten en la implicación nacional como principio fundamental, teniendo en cuenta el examen de las evaluaciones del Marco y las entrevistas con los miembros de los equipos de las Naciones Unidas en los países, en general, el nivel de participación de los gobiernos en el proceso es en realidad muy diverso. Sin embargo, alrededor

del 80% de los gobiernos de los países en que se ejecutan programas opinan que el proceso ha ayudado al sistema de las Naciones Unidas a lograr mejores resultados que si cada entidad hubiera planificado su apoyo por separado.

114. La mayoría de los Coordinadores Residentes, el 65%, están de acuerdo en que el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo ha ayudado a las Naciones Unidas a lograr mejores resultados que si cada entidad hubiera planificado su actividad por separado²². Muchos menos representantes sobre el terreno de las diferentes entidades dedicadas al desarrollo opinaron lo mismo²³. Por tanto, los gobiernos de los países en que se ejecutan programas son más proclives que los equipos de las Naciones Unidas en los países a considerar que el Marco es un instrumento para promover la coherencia y reducir las duplicaciones y la fragmentación de las actividades del sistema de las Naciones Unidas.

El objetivo del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo es seguir evolucionando para satisfacer la demanda de los países en que se ejecutan programas

115. El examen de más de 40 evaluaciones, así como el análisis de los datos de la planificación financiera con los gastos efectivos en una muestra de países en que se ejecutan programas, ponen de manifiesto que el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo no ha sido eficaz como instrumento de planificación estratégica continuada. Sin embargo, recientemente ha habido indicios de que esta situación puede estar cambiando. Por ejemplo, en 2010 se introdujeron mejoras gracias a la orientación del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, que introdujo los planes de acción y el marco presupuestario común del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo como opción para asegurar la ejecución eficaz del Marco²⁴. Un número creciente de equipos de las Naciones Unidas en los países que han elaborado un Marco desde la aprobación de las directrices en 2010 han optado por el plan de acción.

116. En muchos países en que se ejecutan programas ha habido una diferencia significativa entre la estrategia “prevista”, reflejada en el documento del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, y la estrategia “aplicada”, que fue la que realmente pusieron en práctica las entidades antes de finalizar el período del Marco. Esta diferencia entre la estrategia “prevista” y la estrategia “aplicada” ha sido menor solamente en un reducido número de países en que se ejecutan programas en donde el Marco se ha utilizado para gestionar la integración de todo el apoyo prestado por las Naciones Unidas en un proceso de planificación estratégica del gobierno. El plan de acción del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, si se basara en un ciclo de un año y se utilizara en lugar de instrumentos de planificación específicos de los organismos, podría ayudar a subsanar esta

²² En el contexto de la encuesta a los gobiernos de los países en que se ejecutan programas, la expresión “mejores resultados” se vinculó al concepto de “sinergia”, es decir, al sistema en su conjunto, que es algo más que la mera suma de cada una de sus partes.

²³ PNUD (26%), UNICEF (13%), PMA (12%), OMS (28%), FAO (14%), UNESCO (21%), ONUDI (12%) y OIT (33%).

²⁴ Actualmente, el plan de acción del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, incluido el marco presupuestario común, está diseñado como un instrumento de planificación quinquenal. Sin embargo, si se convirtiera en un instrumento de planificación anual, se reducirán los costos de transacción y aumentaría la transparencia y la eficacia de la programación y la ejecución a nivel interinstitucional.

diferencia entre la estrategia “prevista” y la estrategia “aplicada” y asegurar una puesta en práctica eficaz del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo con menores costos de transacción.

117. Por tanto, el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo puede ser más eficaz como marco estratégico de mediano plazo, con resultados en el ámbito de los productos, que como instrumento para planificar productos a cinco años vista. Por consiguiente, el documento del Marco podría complementarse con un plan de acción anual que proporcione más detalles en cuanto a los productos y las actividades.

118. El proceso del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo ofrece la oportunidad de contar con un único documento tanto en la esfera estratégica como en la de la planificación detallada. Esta modalidad es el “Programa único”, que es un marco de asistencia para el desarrollo, un plan de acción y un marco presupuestario común en un solo documento.

119. Al sustituir los documentos operacionales de múltiples organismos por dicho documento único, se lograría la coherencia, así como la armonización y la simplificación de las operaciones de las Naciones Unidas. El plan de acción es un panorama completo de todas las operaciones de las Naciones Unidas para el desarrollo en los países, lo cual permite una mayor implicación nacional y asegura la coherencia y la transparencia. Además, está vinculado al marco presupuestario común, que evalúa la financiación que necesita el sistema de las Naciones Unidas para ejecutar el programa. Cuando se aplican estos instrumentos (el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el plan de acción y el marco presupuestario común) en lugar de los instrumentos específicos de los organismos, aumenta la coherencia y la eficacia en los países al reducir la fragmentación y la pugna por obtener fondos y estimular la capacidad para adoptar enfoques estratégicos.

120. Cuando estos instrumentos se aplican junto con los documentos de los programas para los países de los organismos, como ocurre actualmente en la mayoría de los casos, tanto los gobiernos como las Naciones Unidas incurren en elevados costos de transacción. Estos elevados costos de transacción han contribuido a crear una situación en la que el 88% de los gobiernos de los países en que se ejecutan programas creen que es necesaria una mayor racionalización de los instrumentos y procesos de programación.

121. El proceso del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo tampoco ha sido particularmente eficaz en reducir la duplicación de actividades y la pugna entre las entidades por la financiación. Entre los gobiernos de los países de bajos ingresos, alrededor del 62% está de acuerdo con esta afirmación (el 26% muy de acuerdo y el 36% bastante de acuerdo). Los gobiernos señalaron que la coherencia promovida por el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo tenía que extenderse hasta la etapa de ejecución. En muchas evaluaciones del Marco y en la evaluación independiente de la iniciativa “Unidos en la acción” también se han puesto de manifiesto inquietudes similares.

Hay que reforzar la rendición de cuentas ante los órganos rectores por los resultados del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo

122. La introducción de un enfoque centrado en los resultados tanto en el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo como en la planificación

estratégica ha estado impulsada en parte por la necesidad de satisfacer la demanda de pruebas en el ámbito institucional, que a su vez se requieren para presentar los informes exigidos por los órganos rectores. Sin embargo, en las Naciones Unidas no hay apenas exigencias comparables, ni en el ámbito institucional ni en el de los órganos rectores, de informar sobre los resultados a nivel del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo en todo el sistema²⁵. Tampoco hay nadie en las Naciones Unidas que sea responsable ante los órganos rectores de los resultados obtenidos en el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (en todo el sistema)²⁶. La cuestión de las evaluaciones del Marco se trata más adelante con mayor detalle.

Los equipos de las Naciones Unidas en los países buscan más oportunidades para reducir los costos de transacción de la programación con un firme apoyo para seguir racionalizando y armonizando los instrumentos y procesos de programación

123. La opinión generalizada en el sistema de las Naciones Unidas es que la introducción del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo ha aumentado los costos de transacción tanto para los gobiernos como para las entidades en la mayoría de las situaciones, sobre todo porque no ha habido una reducción lógica de procesos y documentos de programación específicos de los organismos ni de los requisitos de presentación de informes.

124. Muchos equipos de las Naciones Unidas en los países en que se ejecutan programas están buscando activamente oportunidades para reducir esos costos. Más del 60% de los Coordinadores Residentes y de los miembros de los equipos de las Naciones Unidas en los países opinan que en los últimos cuatro años se han introducido medidas en los programas para reducir la carga que supone a los gobiernos tratar con el sistema de las Naciones Unidas²⁷.

125. Se preguntó a los gobiernos de los países en que se ejecutan programas qué medidas eran importantes para reducir el volumen de trabajo de los socios nacionales. Estadísticamente se observa en las respuestas que es muy necesario seguir simplificando y armonizando los instrumentos y procesos de programación (véase el cuadro 1).

²⁵ Los coordinadores residentes utilizan los resultados en cierta medida para preparar su informe anual, pero esto se hace estrictamente para informar y no lleva implícito ningún elemento de rendición de cuentas.

²⁶ El grupo interinstitucional del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas sobre las evaluaciones del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo ha actualizado recientemente el ámbito de las evaluaciones y ha publicado unas directrices para las respuestas de la gestión. Estas directrices servirán para complementar la lista de preguntas más frecuentes sobre la evaluación del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, que se publicó en septiembre de 2011.

²⁷ Entre las medidas mencionadas están las siguientes: exámenes anuales del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo que reemplazan a los de cada organismo; establecimiento de programas conjuntos; designación de un organismo único como portavoz del equipo de las Naciones Unidas en el país en los grupos de coordinación entre el gobierno y los donantes; hincapié en que haya una sola voz; plena utilización del método armonizado para las transferencias en efectivo; establecimiento de grupos temáticos y misiones conjuntas; y planificación del trabajo anual, supervisión y elaboración de informes, realizados conjuntamente.

Cuadro 1
Medidas para reducir el volumen de trabajo de los socios nacionales
 (Número de gobiernos)

	<i>Muy importante</i>	<i>Bastante importante</i>	<i>Poco importante</i>	<i>Nada importante</i>	<i>No sabe</i>	<i>No aplicable</i>
Utilizar un formato único para los planes de trabajo anuales	87 (80%)	15 (14%)	3	2	0	2
Utilizar un formato único para los informes sobre la marcha de los trabajos	81 (74%)	22 (20%)	2	3	0	2
Simplificar el proceso de planificación y programación por países del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo y de los organismos	71 (65%)	27 (25%)	4	3	1	3
Designar un organismo principal para algunas cuestiones temáticas que represente un enfoque común de las Naciones Unidas en el país	67 (61%)	34 (31%)	8	0	0	1
Planear misiones de vigilancia y evaluaciones conjuntas cuando se trabaja en la misma esfera temática	86 (78%)	19 (17%)	3	2	0	0
Consolidar la presencia en el país con un único jefe, responsable de toda la asistencia prestada por las Naciones Unidas	65 (60%)	27 (25%)	8	4	1	4

Fuente: Análisis de las respuestas formuladas en la encuesta realizada a los gobiernos de los países en que se ejecutan programas (DAES, 2012).

126. Los países de bajos ingresos otorgan incluso mayor importancia a la simplificación y armonización de los instrumentos y procesos de programación que otros países en que se ejecutan programas.

127. También entre los Coordinadores Residentes y los miembros de los equipos de las Naciones Unidas en los países hay un firme apoyo a una mayor simplificación y armonización de los instrumentos y procesos de programación. Alrededor del 89% está acuerdo con la necesidad de esas medidas (el 55% muy de acuerdo y el 34% bastante de acuerdo).

128. Las conclusiones indicadas confirman el acuerdo generalizado tanto de los gobiernos de los países en que se ejecutan programas como de los Coordinadores Residentes y los equipos de las Naciones Unidas en los países de que se siga avanzando en este ámbito. La iniciativa de algunos países de utilizar voluntariamente documentos comunes sobre el programa para el país que se adecúen al Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo es un ejemplo de ese avance²⁸. En este sentido, conviene recordar que el concepto inicial del Marco, cuando se introdujo en 1997, era que el instrumento evolucionaría hasta convertirse en un documento común de programación del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo a nivel de los países.

²⁸ El equipo de las Naciones Unidas en la República Unida de Tanzania ha dado un paso más en la simplificación y armonización al adoptar un documento común para el programa del país y un Plan de Acción del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, con planes de trabajo e informes anuales comunes.

129. En varios estudios se ha recomendado simplificar y armonizar los instrumentos de programación en el ámbito del país, por ejemplo, en un examen amplio de la función y la calidad de los Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo realizado en 2006, que incluyó visitas a 25 países en que se ejecutaban programas²⁹, y un informe basado en la experiencia de los países piloto de la iniciativa “Unidos en la acción”³⁰.

130. Los resultados de la racionalización de los instrumentos de programación en los países de la iniciativa “Unidos en la acción” son diversos. El Programa único ha sido el elemento central de la labor destinada a responder a las necesidades y prioridades de todos los países piloto de la iniciativa “Unidos en la acción”. Sin embargo, el Programa único ha planteado problemas al intentar definir el justo equilibrio entre el enfoque estratégico y el principio de inclusión, es decir, dar a los países piloto un mayor acceso a los mandatos y recursos de los fondos, los programas, los organismos no residentes y otros organismos especializados. El Programa único no ha traído consigo una línea única de rendición de cuentas, lo cual afecta a la forma de calibrar el desempeño, que sigue siendo principalmente vertical o tiene lugar dentro de las organizaciones.

131. Algunos países piloto de la iniciativa “Unidos en la acción” están convencidos del valor añadido de la programación conjunta con respecto a los programas conjuntos. A medida que los países piloto han ido avanzando hacia la elaboración de documentos comunes de programación por países para todo el sistema de las Naciones Unidas, su labor se ha visto limitada por la exigencia de que las diferentes juntas ejecutivas de los fondos y programas aprueben los documentos de los programas para los países específicos de cada organismo. Esto supuso preparar otros documentos comunes sobre los programas para los países que abarcaran solamente las actividades de los fondos y programas.

C. Simplificación y armonización de las operaciones institucionales

132. En el párrafo 120 de su resolución 62/208, la Asamblea General alentó a los fondos, programas y organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas a que intensificaran sus esfuerzos, en consulta con los gobiernos de los países en que se ejecutaban programas y de conformidad con sus necesidades y prioridades de desarrollo, para racionalizar su presencia en el país utilizando locales e instalaciones comunes, y, cuando procediera, aplicar el modelo de oficina conjunta y aumentar la utilización compartida de servicios comunes de apoyo y dependencias institucionales, a fin de reducir los gastos generales y los costos de transacción de las Naciones Unidas para los gobiernos nacionales.

La eficiencia operacional y la eficacia del desarrollo están vinculadas

133. El rápido aumento del número de actividades operacionales ha hecho que los Estados Miembros y las entidades de las Naciones Unidas se preocupen cada vez más por la vinculación entre la eficiencia operacional y la eficacia en la ejecución

²⁹ Informe sobre las enseñanzas obtenidas en los países piloto de la iniciativa “Unidos en la acción” preparado por los Oficiales de Coordinación de las Naciones Unidas de Albania, Cabo Verde, Mozambique, el Pakistán, la República Unida de Tanzania, Rwanda, el Uruguay y Viet Nam.

³⁰ Richard Longhurst *A review of the role and quality of United Nations Development Assistance Frameworks*, 2006, Overseas Development Institute.

de los programas. Unas prácticas institucionales más eficientes, particularmente en forma de servicios comunes en la sede y en los países, repercutirán positivamente en los costos y la calidad de la ejecución de los programas en beneficio de los países en los que se ejecutan³¹, lo cual permitirá liberar más recursos para los programas que para las actividades de apoyo. Como resultado de esto, el Programa de Acción Quinquenal del Secretario General para el período 2012-2016 otorga gran prioridad a seguir avanzando en la armonización de las prácticas institucionales.

Recuadro 4

Principales logros de la simplificación y armonización de las operaciones institucionales desde 2007

- Aprobación por los organismos de la utilización de acuerdos a largo plazo en el ámbito de las adquisiciones
- Introducción de memorandos de entendimiento normalizados para los servicios comunes
- Introducción de la infraestructura compartida de tecnología de la información y las comunicaciones en varios países en que se ejecutan programas
- Método armonizado para las transferencias en efectivo en vías de aplicación en unos 96 países en que se ejecutan programas
- Aumento significativo del número de Casas y locales comunes de las Naciones Unidas

134. Los resultados de la encuesta realizada a los gobiernos de los países en que se ejecutan programas confirman la necesidad de mejorar la eficiencia global del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo. Unos 60 gobiernos también facilitaron sus comentarios sobre el tema de la eficiencia. Muchos repitieron los comentarios que ya habían formulado en las secciones relativas a la pertinencia y la eficacia. Veintiocho de los comentarios se referían a las iniciativas de reforma de las Naciones Unidas, incluidos la iniciativa “Unidos en la acción”, el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo y las medidas para armonizar los procedimientos y reducir las duplicaciones, entre otras cosas. El siguiente tema más mencionado fue el de la implicación nacional, con respecto al cual 19 gobiernos pidieron que se intensificaran las consultas entre las Naciones Unidas y los gobiernos en la planificación y la ejecución de los programas, que hubiera una mayor adecuación a las prioridades nacionales y que se prestara más apoyo a la coordinación de la ayuda. El tercer tema, mencionado en 18 ocasiones, fue el desarrollo de la capacidad, particularmente el mayor uso de los sistemas de los países. Otros temas mencionados al menos en cinco ocasiones fueron la mejora de la supervisión y la evaluación, y una mayor transparencia (incluida la presentación periódica de informes).

³¹ La expresión “prácticas institucionales” se define como los métodos, procedimientos, procesos o normas aplicados por las entidades de las Naciones Unidas en el cumplimiento de sus objetivos.

Ya se ha llevado a cabo un trabajo considerable

135. Tras la aprobación por la Asamblea General de sus resoluciones 59/250 y 62/208 sobre la revisión trienal amplia, el sistema de las Naciones Unidas introdujo una gran variedad de medidas de cambio para todo el sistema a fin de armonizar y simplificar las prácticas institucionales en la Sede y en los países. En la esfera de las operaciones institucionales, se han puesto en práctica iniciativas por medio de las actividades del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo y los mecanismos de trabajo del Comité de Alto Nivel sobre Gestión y el Plan de Acción de este Comité para la armonización de las prácticas institucionales en el sistema de las Naciones Unidas.

136. Desde la puesta en marcha en 2010 de la misión conjunta de alto nivel del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Comité de Alto Nivel sobre Gestión, los dos organismos han intensificado su cooperación mediante una coordinación y una distribución del volumen de trabajo más efectivas en diferentes esferas funcionales de los distintos grupos de trabajo. Además, el Comité de Alto Nivel sobre Gestión y la Oficina de las Naciones Unidas de Coordinación de Operaciones para el Desarrollo han apoyado la realización de varios talleres de capacitación gestionados por la Escuela Superior del Personal del Sistema de las Naciones Unidas.

El siguiente paso consiste en poner de manifiesto las ganancias en eficiencia y las economías con carácter duradero

137. Los países de la iniciativa “Unidos en la acción” y otros países en que se ejecutan programas han obtenido resultados en la planificación y aplicación de varias medidas apoyando la armonización y simplificación de las prácticas institucionales en los ámbitos de la gestión de los recursos humanos, las finanzas, la administración, las adquisiciones y la tecnología de la información y las comunicaciones (TIC). A pesar de los esfuerzos realizados para armonizar las prácticas institucionales, no se han conseguido hacer unos buenos análisis costo-beneficio que incluyeran una medición fiable y creíble de la eficiencia y de la reducción de los costos, ni se ha puesto en práctica una gestión sostenible de las nuevas iniciativas. Esto se puso de manifiesto en la evaluación independiente de la iniciativa “Unidos en la acción” y se confirmó en los resultados de una encuesta realizada a los equipos de gestión de las operaciones en 105 países en que se ejecutan programas a fin de preparar el presente informe.

138. En el contexto de su Plan de Acción para la armonización de las prácticas institucionales, el Comité de Alto Nivel sobre Gestión presta su apoyo a proyectos en diferentes esferas funcionales de las operaciones institucionales, incluidos el establecimiento de servicios comunes de tesorería y la armonización de los procesos de contratación de recursos humanos en los países. Esta iniciativa se basa en un examen amplio y comparación de las políticas y procedimientos en materia de recursos humanos del sistema de las Naciones Unidas.

139. El establecimiento de prácticas institucionales armonizadas en los países viene motivado por la idea de que la racionalización interinstitucional de los servicios de las operaciones institucionales, y la prestación de servicios comunes en particular, permitirán aumentar la eficiencia y liberar recursos para las actividades de los programas. En este sentido, los servicios comunes normalmente se basarían en estudios de viabilidad y acuerdos interinstitucionales destinados a regular la

prestación de los servicios, la participación de los organismos y los arreglos de participación en la financiación de los gastos.

140. Según la encuesta de los equipos de gestión de las operaciones, alrededor de un 54% de los equipos de las Naciones Unidas en los países comunicaron que se había registrado una reducción de los costos como consecuencia de la armonización de las prácticas institucionales. Además, alrededor del 60% de los equipos de las Naciones Unidas en los países informaron de que se habían conseguido ganancias de carácter no monetario entre moderadas y significativas, como una mayor calidad de los servicios, una mejor relación con los proveedores y la reducción del tiempo dedicado a procesos institucionales específicos. Estas conclusiones coinciden con un análisis anterior realizado por la red de adquisiciones del Comité de Alto Nivel sobre Gestión, y con la experiencia adquirida en las evaluaciones de la iniciativa “Unidos en la acción”.

141. Sin embargo, los resultados de la encuesta ponen de manifiesto que la mayoría de los servicios comunes no se han basado en una evaluación de la viabilidad financiera, la previsión de economías, la aplicación de los acuerdos interinstitucionales pertinentes o la celebración de acuerdos comunes a largo plazo con abastecedores y proveedores de servicios locales (véase el cuadro 2).

Cuadro 2

Los cinco servicios comunes y prácticas institucionales armonizados más relevantes y los cinco menos relevantes

(Porcentajes)

<i>Servicios comunes</i>	<i>Prestación de servicios comunes</i>	<i>Aplicación de memorandos de entendimiento interinstitucionales</i>	<i>Aplicación de acuerdos comunes a largo plazo</i>	<i>Realización de análisis costo-beneficio</i>	<i>Cálculo de las economías</i>	<i>Ninguna de las medidas anteriores</i>
Servicios de seguridad	86,7	37,1	33,3	17,1	10,5	26,7
Servicios de viaje	76,2	22,6	51,0	24,5	16,7	25,5
Servicios médicos	72,4	33,0	9,7	11,6	6,8	47,6
Servicios de limpieza	59,1	23,7	29,7	13,8	10,8	47,5
Servicios bancarios	51,4	9,7	22,3	15,5	12,6	55,3
Anuncios en prensa	11,4	1,0	3,1	0,0	1,0	94,8
Servicios de revisión editorial	10,5	2,1	6,2	1,0	2,1	91,2
Proveedor común del software de la TIC	10,5	3,2	3,2	4,3	2,1	89,4
Compra de vehículos	5,7	2,1	3,1	0,0	0,0	94,8
Gestión del parque móvil	4,8	3,1	2,1	1,0	0,0	95,8
Descripciones armonizadas de las funciones	3,8	2,0	no aplicable	2,0	1,0	94,8

Fuente: Análisis de las respuestas a la encuesta realizada a los equipos de gestión de las operaciones en los países en que se ejecutan programas (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, 2012).

Las limitaciones de la capacidad en la gestión de las operaciones suponen un obstáculo para que se sigan produciendo cambios

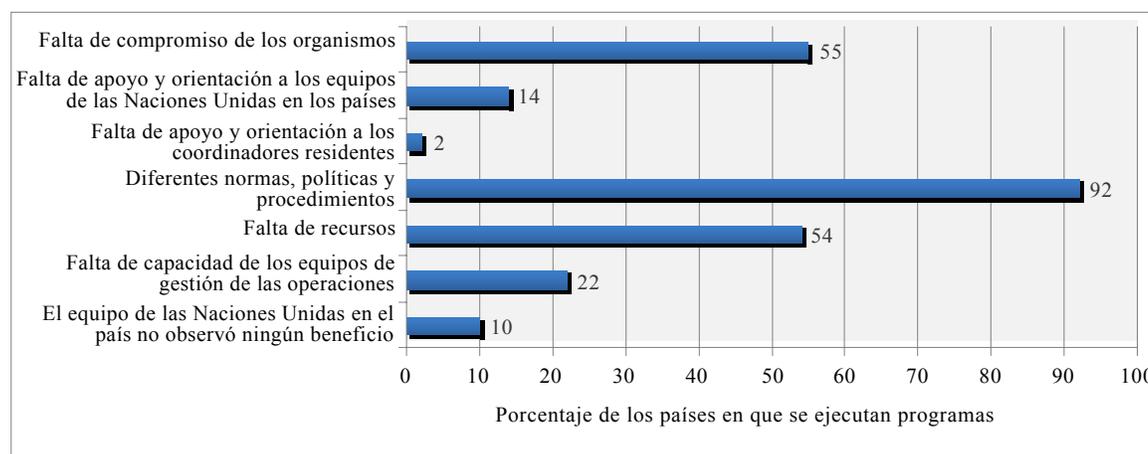
142. Las experiencias en los países piloto de la iniciativa “Unidos en la acción” han puesto de manifiesto que para la buena aplicación de las prácticas institucionales armonizadas tiene que haber equipos de gestión de las operaciones con una capacidad adicional y diferente de la que actualmente se dispone en la mayoría de los países. Esto incluye conocimientos especializados en planificación institucional, cálculo de la viabilidad financiera, gestión de los contratos y gestión del cambio. En la mayoría de los casos, se requiere una labor de coordinación que no está incluida en las responsabilidades específicas de los organismos. El personal participa en grupos de trabajo independientemente de sus trabajos a jornada completa, lo cual les lleva a tener largas jornadas de trabajo y prioridades variables³².

143. Asimismo, la representación de las entidades en los equipos de gestión de las operaciones en muchos países en que se ejecutan programas sigue siendo reducida, y a menudo los funcionarios no están autorizados a representar plenamente a sus organismos, ni siquiera para hablar y tomar decisiones en su nombre. Los resultados de la encuesta a los equipos de gestión de las operaciones respaldan estas conclusiones. El 55% de los equipos de gestión de las operaciones en los 105 países en que se ejecutan programas que participaron en la encuesta contestaron que la falta de compromiso de los organismos era el principal obstáculo para la armonización de las prácticas institucionales en los países, seguido de la falta de recursos (54%) y la falta de capacidad de los equipos (22%). Este último factor —la reducida capacidad de los equipos de gestión de las operaciones— también se destacó en el informe de la misión conjunta de alto nivel del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Comité de Alto Nivel sobre Gestión que se llevó a cabo en marzo de 2010.

144. La falta de compromiso de los organismos se ha atribuido a la existencia de modelos institucionales y políticas y procedimientos conexos diferentes y específicos para cada organismo y a la consiguiente priorización de la rendición de cuentas vertical de los representantes de los organismos ante su sede, frente a un enfoque interinstitucional en los países. Además, la capacidad, a menudo limitada, de los equipos de gestión de las operaciones obstaculiza el desarrollo de soluciones institucionales que presenten pruebas evidentes de viabilidad financiera, ganancias en eficiencia y calidad en la prestación de los servicios para cada organismo participante (véase el gráfico IV).

³² Lamentablemente las contribuciones del personal al proceso de armonización y simplificación no suelen reflejarse en la correspondiente descripción de funciones, a pesar de que hay normas y disposiciones que permiten y muchas veces establecen esta práctica, lo cual disuade al personal de participar en el proceso.

Gráfico IV
Obstáculos en la armonización de las prácticas institucionales en los países en que se ejecutan programas



Fuente: Análisis de las respuestas a la encuesta realizada a los equipos de gestión de las operaciones en los países en que se ejecutan programas (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, 2012).

145. El desarrollo de la capacidad sigue siendo uno de los aspectos críticos de una estrategia para lograr una buena prestación y gestión de servicios comunes sostenibles en los países. Por esta razón, el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Comité de Alto Nivel sobre Gestión establecieron una asociación con la Escuela Superior del Personal del Sistema de las Naciones Unidas, que diseñó y llevó a cabo una serie de actividades de formación destinadas a aumentar la capacidad de los equipos de gestión de las operaciones para evaluar, planificar y prestar servicios comunes. Según la Escuela Superior del Personal del Sistema de las Naciones Unidas, desde 2010, más de 200 funcionarios, muchos ellos en cargos de personal directivo superior, de más de 50 países en que se ejecutan programas han recibido formación en talleres sobre operaciones institucionales.

Existen otras oportunidades y enfoques

146. Según los resultados de la encuesta mundial por Internet, el 92% de los equipos de gestión de las operaciones que participaron en ella confirmaron que la existencia de regulaciones, políticas y procedimientos diferentes era una de las principales razones que impedían la armonización de las prácticas institucionales en los países.

147. Sin embargo, las mejores prácticas y la experiencia adquirida de varios países en que se ejecutan programas ponen de manifiesto que es posible, y a menudo viable, llevar a cabo una armonización de las prácticas institucionales a pesar de la existencia de políticas y procedimientos específicos para cada organismo. Muchos servicios comunes a nivel nacional no requieren necesariamente la armonización de las políticas y procedimientos de cada organismo y pueden ser gestionados satisfactoriamente por un organismo principal designado como tal o estableciendo un centro interinstitucional. Por tanto, si bien es verdad que la existencia de diferentes regulaciones, políticas y procedimientos en cada organismo supone un

importante problema para lograr una armonización eficaz de las prácticas institucionales, se han logrado soluciones a nivel nacional que demuestran que es posible mejorar significativamente la eficiencia prestando servicios comunes. Algunos organismos principales que utilizan sus propias políticas y procedimientos prestan servicios comunes al costo a todo el sistema de las Naciones Unidas a nivel nacional.

148. Como preparación de la revisión cuatrienal amplia de la política de 2012, se ha probado la viabilidad de varios modelos institucionales simulando la prestación en los países de 20 servicios comunes seleccionados. El análisis comparativo ha puesto de manifiesto que la prestación eficaz de servicios comunes siempre conlleva considerables ganancias en eficiencia y economías para las entidades participantes de las Naciones Unidas. La celebración de acuerdos comunes a largo plazo con abastecedores y proveedores de servicios locales reduce los costos de transacción en la adquisición de bienes y servicios en alrededor del 75%³³. Dependiendo del volumen de operaciones en los diferentes países en que se ejecutan programas, la reducción de precios mediante la aplicación y gestión de acuerdos comunes a largo plazo puede suponer ahorros anuales de varios millones de dólares para las entidades de las Naciones Unidas en un solo país en que se ejecute algún programa³⁴.

149. Dependiendo del volumen total de transacciones comerciales con los abastecedores y proveedores de servicios locales, se podría optar por prestar servicios comunes bien con el modelo de organismo principal o con el establecimiento de un centro interinstitucional con el fin de gestionar mejor todos los servicios comunes. El establecimiento de un centro interinstitucional parece factible cuando la facturación anual de las transacciones acumuladas en los servicios comunes requiera el empleo de funcionarios especializados a jornada completa. El modelo de centro interinstitucional se basa en el principio de recuperación total de gastos y tendría como objetivo asegurar la prestación y gestión sostenibles de los servicios comunes. La prestación y gestión de servicios comunes mediante el establecimiento de un centro interinstitucional reduciría considerablemente los costos de coordinación y permitiría a las entidades de las Naciones Unidas en los países seguir racionalizando sus propias operaciones y funciones.

³³ La reducción de costos mencionada se ha validado en los ejercicios detallados de contabilización en función de la actividad realizados en Mozambique y la República Unida de Tanzania, en donde cada fase del proceso de adquisiciones fue analizado desde el punto de vista del promedio de tiempo empleado por el personal y los recursos utilizados. En el análisis comparativo se examinaron las diferentes políticas y procedimientos de varios organismos. Si bien las cifras pueden variar dependiendo del nivel del funcionario y del tiempo dedicado en cada proceso de adquisiciones, la contabilización en función de la actividad pone de manifiesto que la celebración de acuerdos comunes a largo plazo puede generar economías en los costos de transacción de alrededor del 75%.

³⁴ Las economías mediante la celebración de acuerdos comunes a largo plazo no solo se consiguen debido a la reducción significativa de los costos de transacción. Al celebrar acuerdos comunes a largo plazo, el sistema de las Naciones Unidas en los países puede obtener economías de escala, que muchas veces llevan a una bajada y estabilización de los precios de los bienes y servicios en mejores condiciones. La adquisición de bienes y servicios realizada individualmente por cada organismo y caso por caso apenas permite una negociación eficaz de los precios y el establecimiento de normas de calidad y requisitos específicos, como requiere el sistema de las Naciones Unidas a nivel nacional.

Racionalización de las prácticas institucionales de las entidades

150. Para permitir la armonización de las prácticas institucionales, durante el proceso de reforma de las Naciones Unidas se ha recomendado de forma reiterada la colaboración entre organismos en la planificación de los recursos institucionales. Si bien este debería seguir siendo un objetivo pertinente a largo plazo, los organismos continúan mejorando sus propios sistemas de planificación de los recursos institucionales o realizan grandes inversiones en el desarrollo de nuevo software destinado a dicha planificación específica sin apenas considerar la necesidad de que haya armonización en todo el sistema³⁵.

151. A pesar de que sigue habiendo diferentes sistemas de planificación de los recursos institucionales y diferentes regulaciones, políticas y procedimientos específicos para cada organismo, la inversión en la racionalización de las prácticas institucionales dentro de los organismos puede llevar a ganancias considerables en eficiencia y contribuir a la ejecución más eficaz de los programas y el logro de economías a nivel nacional. Si bien la colaboración en el sistema de planificación de los recursos institucionales sigue siendo un objetivo pertinente, se podrían conseguir beneficios muchos mayores generando economías de escala y cierto grado de especialización mediante decisiones adoptadas en la Sede. Los servicios comunes prestados en cumplimiento de estas decisiones estarían a cargo de organismos presentes en centros de servicios subregionales, regionales y mundiales en nombre de todo el sistema de las Naciones Unidas.

El desarrollo de la capacidad es uno de los aspectos más críticos

152. Una parte integrante de la labor del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo y del Comité de Alto Nivel sobre Gestión debería centrarse en fortalecer el liderazgo en la gestión del cambio, asegurar la rendición de cuentas y establecer en los países las estructuras orgánicas más adecuadas para gestionar las prácticas institucionales armonizadas. Los países de la iniciativa “Unidos en la acción” y otros países en que se ejecutan programas han puesto a prueba muchas soluciones institucionales viables en distintas esferas de las operaciones institucionales. En el seguimiento se podría incluir el desarrollo de una estrategia concreta de gestión del cambio para desarrollar y aplicar soluciones institucionales óptimas. La estrategia de gestión del cambio podría incluir la expansión de prácticas comunes en materia de adquisiciones y el desarrollo y la puesta en práctica de actividades bien fundamentadas de supervisión y evaluación orientadas hacia los resultados y de presentación de informes en todo el sistema.

153. Cabe prever que las ganancias en eficiencia de la prestación de servicios de apoyo a las operaciones institucionales tenga efectos directos sobre la calidad y la eficacia de la ejecución de los programas, puesto que la mayoría de estos dependen de que los servicios de adquisiciones, la administración de recursos humanos, los servicios de tecnología de las comunicaciones y otras funciones administrativas se

³⁵ El sistema de planificación de los recursos institucionales ofrece un conjunto integrado de aplicaciones de la tecnología de la información que sirven de apoyo a las operaciones. Entre las actividades a las que presta apoyo el sistema figuran las siguientes: la gestión financiera y presupuestaria; la gestión de los recursos humanos; la gestión de la cadena logística; los servicios centrales de apoyo; y otros servicios esenciales. El principal valor del sistema es que ofrece la oportunidad de racionalizar y mejorar las operaciones de toda una organización reconfigurando todo el proceso, compartiendo datos comunes y aplicando las mejores prácticas y normas.

realicen de forma satisfactoria y con puntualidad. Por tanto, se puede considerar que la inversión continuada en la simplificación y armonización de las prácticas institucionales es una parte integrante de la asociación entre el gobierno del país de acogida y un sistema de las Naciones Unidas bien coordinado en la Sede y a nivel nacional.

D. El costo de la coordinación

154. En el párrafo 8 de su resolución 2011/7, el Consejo Económico y Social invitó al Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo a realizar un examen de las modalidades de financiación existentes en apoyo del sistema de coordinadores residentes, incluidos arreglos apropiados de distribución de la carga entre las organizaciones competentes de las Naciones Unidas, con recomendaciones para mejorar la provisión de recursos y apoyo al sistema de coordinadores residentes a nivel nacional, de todo lo cual el Secretario General había de informar al Consejo Económico y Social.

155. En su resolución 62/208, la Asamblea General solicitó al Secretario General que presentara un informe anual al Consejo Económico y Social sobre el funcionamiento del sistema de coordinadores residentes, incluidos sus costos y beneficios. La Asamblea General hizo esta solicitud tras observar que las actividades de coordinación, si bien eran de utilidad, suponían costos de transacción que recaían tanto sobre los países en que se ejecutaban programas como sobre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

156. Como parte de los preparativos del informe del Secretario General sobre el análisis de la financiación para las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo en 2009 (A/66/79-E/2011/107), el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales estudió los costos y beneficios de la coordinación de esas actividades. Este análisis se centró en particular en los costos, ya que la estimación de los beneficios es una tarea de mayor complejidad.

157. Se calculó que en 2009 el costo de la coordinación de las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo fue de unos 237 millones de dólares, lo que suponía cerca de un 3% de los recursos programables para los países. También es importante mencionar que los costos de la coordinación se concentran, de manera abrumadora, en los países, mientras que en la Sede y en las regiones resultan minúsculos, en comparación³⁶.

³⁶ La estimación de los costos de coordinación indicada está sujeta a varios condicionamientos: en primer lugar, si bien las estimaciones de los costos de coordinación del PNUD son fiables, no se dispone de datos comparables para otros organismos de las Naciones Unidas a nivel nacional. Para los fines del presente análisis, se ha hecho, por consiguiente, una estimación por orden de magnitud del valor monetario del tiempo dedicado por el personal de otras entidades de las Naciones Unidas a las actividades de coordinación en los países; en segundo lugar, los datos de la encuesta al PNUD sobre el volumen de trabajo no diferencian entre actividades relacionadas con el desarrollo y asistencia humanitaria, por lo que es probable que la estimación de los costos de coordinación a nivel nacional anteriormente indicada se encuentre dentro del tramo más elevado; en tercer lugar, en algunos países en que se ejecutan programas podría resultar difícil distinguir entre coordinación interinstitucional y programación específica de los organismos. Por ejemplo, los datos de la encuesta al PNUD sobre el volumen de trabajo incluyen los costos de coordinación asociados al desarrollo de las evaluaciones comunes para los países y los

Es razonable asumir que los beneficios de la coordinación superan a los costos

158. La conclusión derivada de lo anteriormente indicado es que el costo que supone la coordinación del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo sigue siendo reducido en comparación con el valor total de los recursos programables para los países. Hay pruebas de que el sistema de las Naciones Unidas tiene que destinar más recursos a la coordinación. Por otro lado, también está la posibilidad de lograr economías si se racionalizan los procesos de preparación, seguimiento y presentación de informes sobre los Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo y los programas por países.

Distribución de los costos de coordinación

159. En el párrafo 8 de su resolución 2011/7, el Consejo Económico y Social invitó al Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo a realizar un examen de las modalidades de financiación existentes en apoyo del sistema de coordinadores residentes, incluidos arreglos apropiados de distribución de la carga entre las organizaciones competentes de las Naciones Unidas, con recomendaciones para mejorar la provisión de recursos y apoyo al sistema de coordinadores residentes a nivel nacional, de todo lo cual el Secretario General había de informar al Consejo Económico y Social. El estudio está en marcha, y se espera que se presente un proyecto de informe a finales de junio, antes del período de sesiones sustantivo del Consejo Económico y Social.

160. En este contexto, es importante mencionar que las organizaciones miembros del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo han convenido, en principio, contribuir a la financiación de la Oficina de las Naciones Unidas de Coordinación de Operaciones para el Desarrollo. El Grupo Asesor del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo recomendó que se utilizara la fórmula propuesta por la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación a tal efecto, si bien los organismos deberían poder elegir entre varias opciones de financiación, en función de las necesidades y los medios, incluidas las contribuciones para fines generales, las contribuciones para fines específicos destinadas a puestos o funciones concretos y otras modalidades³⁷. Existe una clara necesidad de desarrollar algún mecanismo para asegurar que efectivamente se distribuye la carga en todo el sistema.

Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, aunque en algunos países estos costos podrían considerarse parte de la programación básica.

³⁷ La Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación aplica una fórmula de participación en la financiación de los gastos, según la cual los costos relacionados con la secretaría de la Junta se prorratan entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en un 50% sobre la base del personal (conforme a las últimas estadísticas sobre personal disponibles) y en un 50% sobre la base de los gastos totales (conforme a los últimos estados financieros auditados disponibles, menos los gastos en especie, excluidos los gastos relativos a las operaciones de mantenimiento de la paz).

E. Países en transición: el problema de la coordinación y la coherencia

161. En el párrafo 71 de su resolución 62/208, la Asamblea General pidió a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo que aumentaran la coordinación entre departamentos y organismos a fin de aplicar un enfoque integrado, coherente y coordinado para la asistencia en el plano nacional, que tuviera en cuenta la complejidad de los problemas que afrontaban los países en esas circunstancias y el carácter especial de esos problemas.

Las Naciones Unidas tienen un importante papel que desempeñar en los países en transición

162. Aunque los conceptos de socorro y desarrollo han evolucionado desde que en 2007 se llevó a cabo la revisión trienal amplia, el aspecto más cuestionado en todo el mundo con respecto al concepto de “transición del socorro al desarrollo” es la consideración implícita de que la transición es un proceso continuo. Los países en transición se encuentran en situaciones complejas en las que es difícil, si no imposible, lograr una progresión lineal de un conjunto de actividades a otro. En contextos de transición, los procesos complejos no pueden progresar de forma lineal. Esos contextos se caracterizan por crisis imprevisibles y unas instituciones poco sólidas pueden ser vulnerables a distorsiones regionales de carácter económico y político, lo cual crea situaciones muy impredecibles. Las actividades de asistencia humanitaria y las relacionadas con el desarrollo pueden tener que hacer frente simultáneamente a necesidades que, a pesar de ser diferentes, se superponen. La idea de una progresión lineal va en contra de lo que en realidad son unos entornos complejos y frágiles y puede dar lugar a que se establezcan calendarios poco realistas con consecuencias negativas no deseadas.

Recuadro 5

Principales logros de la coordinación y la coherencia en los países en transición desde 2007

- En asociación con el Banco Mundial y otros socios, se ha desarrollado un conjunto de instrumentos para evaluar las necesidades después de los conflictos
- Se ha revisado la guía del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo a fin de ofrecer una mejor orientación a los equipos de las Naciones Unidas en los países en transición
- Se ha intensificado el apoyo de la Sede a los coordinadores residentes en entornos de transición
- Se ha reforzado la cooperación con la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz

163. En la revisión trienal amplia realizada en 2007 se reconoció que el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo desempeñaba “un papel vital en las situaciones de transición del socorro al desarrollo”. El informe del Secretario General sobre la consolidación de la paz inmediatamente después de los conflictos (A/63/881-S/2009/304) fue el documento en que mejor se articuló la respuesta a este

elemento de la resolución 62/208 y en él se estableció una agenda clara en relación con la labor de la Organización después de los conflictos. En el informe se ofrece orientación tanto con respecto al fondo como al procedimiento y se señalan las siguientes cinco esferas esenciales para el establecimiento de prioridades en las que más se necesitan coherencia y coordinación: a) las situaciones de fragilidad, incluida la seguridad básica; b) los procesos políticos; c) la prestación de servicios básicos; d) las funciones gubernamentales básicas; y e) la revitalización económica.

164. Asimismo, en el informe del Secretario General sobre la participación de la mujer en la consolidación de la paz (A/65/354-S/2010/466) se recalcó el papel esencial que desempeñaban las mujeres en este período de transición. En el informe se estableció un plan de acción de siete puntos para garantizar que la igualdad entre los géneros fuera un objetivo realista en los momentos críticos posteriores a los conflictos.

165. Más recientemente, en su Programa de Acción Quinquenal, el Secretario General ha señalado que el apoyo a las naciones en transición es una de las cinco grandes prioridades de las Naciones Unidas para el período comprendido entre 2012 y 2016.

166. La revisión trienal amplia y los diferentes procesos han supuesto el reconocimiento de la necesidad de respetar la implicación y el liderazgo nacionales en situaciones de transición del socorro al desarrollo y de aprovechar las capacidades nacionales existentes en la medida de lo posible.

En la revisión trienal amplia se hizo mucho hincapié en promover el apoyo y la coordinación y coherencia de todo el sistema

167. La promoción de la coordinación interna, tanto dentro de los organismos como entre ellos, en los países en transición era una prioridad importante señalada en la resolución 62/208, en la que se solicitó al sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo que tomara medidas acordes con las orientaciones de los Estados Miembros para aumentar aún más la coherencia, pertinencia, eficacia, eficiencia y puntualidad de las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo en los países en transición del socorro al desarrollo.

168. Antes de 2007 ya se habían desarrollado numerosas políticas destinadas a la coordinación interna de las Naciones Unidas que la revisión trienal amplia intentó aprovechar y refinar. Algunas de esas políticas se encontraban en fase de ejecución. El informe del Grupo de Alto Nivel sobre la coherencia en todo el sistema de las Naciones Unidas en las esferas del desarrollo, la asistencia humanitaria y la protección del medio ambiente (A/61/583) y la nota orientativa del Secretario General sobre las misiones integradas sentaron unas bases sólidas en esta cuestión. En el informe se destacaba la “unidad de acción” de las Naciones Unidas como un concepto que servía de impulso para superar la fragmentación del sistema de las Naciones Unidas tanto en la Sede como en los países. En la nota orientativa se hizo hincapié en el carácter cambiante del concepto de misión integrada y se trató de aclarar aun más las funciones y obligaciones de las misiones complejas y pluridimensionales.

169. En su decisión núm. 2008/24 sobre integración, el Secretario General siguió alentando a que se promoviera la agenda en materia de coherencia y coordinación de todo el sistema. En esta decisión también se estableció un Grupo Directivo de Integración, organizado por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de

la Paz, para ayudar a asegurar la aplicación de los principios y mecanismos de integración, incluidos instrumentos como los marcos estratégicos integrados y los equipos de tareas integrados para las misiones, y adecuar los procesos de planificación de las misiones con los instrumentos existentes de planificación del sistema de las Naciones Unidas y otros procesos pertinentes de los países, como el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Plan de acción común humanitaria, el Proceso de llamamientos unificados, los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza y la presupuestación basada en los resultados.

170. En general, también es esencial prestar un apoyo adecuado y rápido a los coordinadores residentes y a los equipos de las Naciones Unidas en los países en situaciones de transición del socorro al desarrollo. Esta idea fue reafirmada por el Consejo Económico y Social, que pidió que se ampliara y fomentara ese apoyo de todo el sistema e invitó al Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo a que elaborara criterios sobre el tipo y nivel de personal y el apoyo operacional que se debía prestar a los equipos de las Naciones Unidas en los países, especialmente en situaciones de transición.

171. En la esfera de la planificación, y como seguimiento directo de las recomendaciones formuladas en la revisión trienal amplia, el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo revisó las directrices del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo a fin de que este importante instrumento de programación tuviera en cuenta los conflictos y, a tal efecto, se introdujo un paquete de apoyo específico a los equipos de las Naciones Unidas en los países. Además, en cooperación con el Banco Mundial y otros socios, se desarrolló un conjunto de instrumentos para evaluar las necesidades en situaciones posteriores a los conflictos.

172. Desde que se llevó a cabo la revisión trienal amplia se ha intensificado la labor para emitir una declaración conjunta de las Naciones Unidas, el Banco Mundial y la Unión Europea sobre la respuesta después de las crisis. También se ha ampliado el apoyo a los coordinadores residentes de los equipos de las Naciones Unidas en los países en transición, y se prestó apoyo en todo el sistema para el desarrollo de marcos estratégicos integrados, y se ha intensificado la cooperación del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo con la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz y la Comisión de Consolidación de la Paz.

Sigue en curso la labor de fomentar la coherencia a nivel nacional

173. Tras examinar varios estudios e informes de evaluación para preparar el presente informe, y celebrar entrevistas con miembros de los equipos de las Naciones Unidas en los países, se aprecia que el fortalecimiento de la coherencia en los países en transición es una labor que todavía no ha concluido. Esta idea está respaldada por las conclusiones de la encuesta a los Coordinadores Residentes y a los miembros de los equipos de las Naciones Unidas en los países³⁸. Solo el 22% está totalmente de acuerdo con que la integración de la misión de mantenimiento de la paz o de la oficina política y el equipo de las Naciones Unidas en el país ha fomentado la coherencia en el ámbito del país, mientras que el 44% está bastante de acuerdo con esta idea³⁹. Cuando a los Coordinadores Residentes y a los miembros de los equipos de las Naciones Unidas en los países se les preguntó si la integración había contribuido a la

³⁸ En la encuesta participaron diez gobiernos de las zonas y países con misiones integradas.

³⁹ En la encuesta participaron unos 77 miembros de los equipos de las Naciones Unidas en las zonas y países con misiones integradas.

eficacia del apoyo prestado por las Naciones Unidas a la consolidación de la paz en el país, el 62% se mostró de acuerdo y el 38% en desacuerdo.

174. Con respecto a la cuestión de si las actividades de las Naciones Unidas respaldaban plenamente la implicación nacional, las opiniones de los gobiernos sobre el fomento de la coherencia en países y zonas con misiones integradas también fueron, en general, variadas. Por ejemplo, alrededor del 70% de los gobiernos que respondieron a la encuesta solo estaban bastante de acuerdo en que el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo o el marco estratégico integrado se adecuaban efectivamente a las necesidades y prioridades nacionales en materia de desarrollo.

175. Sin embargo, hay pruebas de que está mejorando la cooperación de las Naciones Unidas con el Banco Mundial en países y zonas en donde se aplica el principio de integración. Por ejemplo, alrededor del 90% de los gobiernos estaban más de acuerdo que en desacuerdo con que la cooperación entre estas dos organizaciones había mejorado en los últimos cuatro años. Generalmente, los gobiernos de los países y zonas con misiones integradas se muestran más optimistas sobre las mejoras en la cooperación entre las Naciones Unidas y el Banco Mundial que los países en que se ejecutan programas en general. El avance más destacable en este sentido desde la revisión trienal amplia de 2007 es el marco de asociación de las Naciones Unidas y el Banco Mundial para hacer frente a las crisis y a las situaciones posteriores a las crisis, firmado en 2008. En el acuerdo se reconocen las oportunidades de asociación entre estos dos importantes agentes y se presta especial atención a las evaluaciones conjuntas y a los fondos mancomunados mediante el uso de acuerdos fiduciarios que permiten la interoperabilidad de los desembolsos. En su *Informe sobre el Desarrollo Mundial de 2011*, el Banco Mundial también destacó la necesidad de que existiera una asociación más estrecha entre las Naciones Unidas y el Banco Mundial en ámbitos fundamentales y defendió que hubiera un uso mayor y más eficaz de instrumentos como los fondos fiduciarios de donantes múltiples para permitir una coordinación más flexible entre los diferentes agentes.

V. Progresos en la mejora de la eficacia del desarrollo

176. El propósito fundamental de la cooperación para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas es contribuir a desarrollar las capacidades nacionales en los países en que se ejecutan programas. Esto significa que las operaciones para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas deben responder a los planes, las políticas y las prioridades nacionales de desarrollo, los únicos marcos de referencia viables en los que programar las actividades operacionales para el desarrollo.

177. Esta sección se centra en el impacto de la labor del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo a nivel de los países, y en particular en la creación de capacidad y el desarrollo, la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, la cooperación Sur-Sur y la dimensión regional del desarrollo. En la sección también se examinan los progresos logrados desde la revisión trienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo en el fortalecimiento de la gestión basada en los resultados y en la planificación y la evaluación de la labor del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, que son dos elementos esenciales para mejorar la eficacia de las actividades operacionales para el desarrollo.

A. Creación de capacidad y desarrollo

178. En el párrafo 14 c) de su resolución 2011/7, el Consejo Económico y Social solicitó al Secretario General que, en el informe para la revisión cuatrienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo que se llevaría a cabo en 2012, prestase especial atención al examen de los progresos realizados por el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo para asegurar la implicación y el liderazgo nacionales respecto de las actividades operacionales de las Naciones Unidas, concretamente mediante el uso de los sistemas administrativos nacionales y la determinación de las medidas adicionales que fueran necesarias en ese sentido.

La creación de capacidad nacional es un elemento esencial de las actividades operacionales

179. En sucesivas resoluciones sobre la revisión trienal amplia, la Asamblea General ha subrayado sistemáticamente la importancia de fortalecer las capacidades nacionales y, como parte de ese esfuerzo, de proporcionar un apoyo coherente del sistema de las Naciones Unidas y hacer un uso óptimo de las capacidades y los sistemas nacionales existentes. Contar con las capacidades adecuadas es fundamental para la implicación y el liderazgo nacionales.

Recuadro 6

Principales logros en cuanto a creación de capacidad y desarrollo desde 2007

- Introducción de la metodología y el conjunto de instrumentos de evaluación de la capacidad del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo
- Presentación de la guía de referencia del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo para mejorar la eficacia de la ayuda para el desarrollo
- Establecimiento de la red de desarrollo de la capacidad del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo

180. En respuesta a esas resoluciones, el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo ha hecho del desarrollo de la capacidad una de sus prioridades. Desde 2002, el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, ha venido pidiendo en sus directrices para la evaluación común para los países y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, que se determinaran las deficiencias de capacidad como parte del proceso de análisis de los países y que se superaran mediante la cooperación planificada en el Marco. En las directrices de 2007 se dio un paso más, al establecer que el desarrollo de la capacidad era uno de los cinco principios interrelacionados que debían aplicarse en los países. Las directrices de 2007 reflejaron la nueva declaración de posición del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo sobre el desarrollo de la capacidad, en la que se afirmó que el desarrollo de la capacidad era el eje central y el principal beneficio de la cooperación de los equipos de las Naciones Unidas en los países, y que para que existiera implicación nacional, el desarrollo de la capacidad debería tener lugar dentro del marco de desarrollo de los países y responder a las evaluaciones de la capacidad nacional y a las estrategias para el desarrollo de la capacidad. En las

directrices también se definió la capacidad como “la posibilidad de las personas, las organizaciones y la sociedad en su conjunto para gestionar satisfactoriamente sus asuntos”, y el desarrollo de la capacidad como “el proceso por el que las personas, las organizaciones y la sociedad en su conjunto despliegan, fortalecen, crean, adaptan y mantienen su capacidad a lo largo del tiempo”.

181. Las directrices de 2007 de la evaluación común para los países y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo contenían numerosas indicaciones sobre cómo abordar el desarrollo de la capacidad; incluían, por ejemplo, una sección sobre el análisis de alta calidad y otra sobre la evaluación de la capacidad. En 2008, el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo publicó una guía para el usuario sobre la evaluación de la capacidad, en la que se incluían metodologías para evaluar los recursos y las necesidades en materia de capacidad y para formular estrategias de creación de capacidad. Los elementos esenciales de la guía para el usuario se reflejaron en las ediciones de 2009 y 2010 de las directrices de la evaluación común para los países y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

182. A pesar de lo anterior, la debilidad de las capacidades y los sistemas nacionales sigue citándose como una de las cuestiones del desarrollo más difíciles de resolver en la mayoría de los países en desarrollo. Dicha debilidad puede deberse a la falta de inversiones, la reducción de las capacidades humanas e institucionales existentes debido a un mal mantenimiento o a factores naturales y de otro tipo, como las enfermedades y la sobrecarga y, en general, el desequilibrio entre los factores que atraen o no a los recursos humanos.

183. Gracias a la mejor labor normativa y de orientación del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la colaboración para el desarrollo de la capacidad entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas está aumentando, especialmente en el contexto del análisis de los países, el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo y los procesos y los programas conjuntos de la iniciativa “Unidos en la acción”, incluidos los financiados por el Fondo para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. También promueven esta tendencia los otros 21 países que han adoptado voluntariamente el enfoque de “Unidos en la acción”⁴⁰. La participación de los organismos no residentes y especializados en las actividades de desarrollo de la capacidad también está aumentando.

184. Por otra parte, es de por sí difícil evaluar el impacto de las iniciativas para el desarrollo de la capacidad. Los resultados tienen que ser visibles en el corto plazo a fin de mantener el compromiso político. Pero también deben ser viables a largo plazo y contribuir a lograr cambios profundos a nivel social, institucional e individual, así como demostrar avances reales en los objetivos de desarrollo. Por último, una dificultad permanente es la de establecer una estrategia de salida y cumplirla. Estos son retos a los que también debe hacer frente la comunidad más amplia de la cooperación para el desarrollo.

⁴⁰ Los 21 países que han adoptado voluntariamente el enfoque de la iniciativa “Unidos en la acción” son los siguientes: Benin, Bhután, Botswana, Comoras, Etiopía, Indonesia, Kenya, Kirguistán, Kiribati, Lesotho, Liberia, Malawi, Maldivas, Malí, Montenegro, Namibia, Papua Nueva Guinea, República Democrática Popular Lao, Sierra Leona, Uganda y Zambia.

Es posible mejorar más el uso de las capacidades y los sistemas nacionales

185. Casi todos los gobiernos se mostraron de acuerdo, más que en desacuerdo, con la afirmación de que las Naciones Unidas han sido eficaces en el desarrollo de las capacidades nacionales. Por otro lado, los resultados de la encuesta de los países en que se ejecutan programas sugieren que los logros del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo en lo que respecta al desarrollo de la capacidad no parecieron responder a las expectativas.

186. De los 111 gobiernos encuestados, 76 aprovecharon la oportunidad para ofrecer otras sugerencias. En muchos de esos comentarios se pidió que se hiciera más para fortalecer las capacidades nacionales y se utilizaran mejor las instituciones nacionales. El desarrollo de la capacidad fue elegido uno de los tres ámbitos, de una lista de 10, en el que las Naciones Unidas podrían ser más eficaces. Alrededor del 73% de los encuestados de la sociedad civil también indicaron que era muy importante que las Naciones Unidas prestaran más atención al desarrollo de las capacidades nacionales.

187. En la encuesta también se preguntó a los gobiernos de los países en que se ejecutan programas en qué medida las entidades de las Naciones Unidas habían hecho el mayor uso posible de las capacidades y los sistemas nacionales. De 110 países, solo un tercio estuvo completamente de acuerdo en que las entidades de las Naciones Unidas habían utilizado a los expertos y las instituciones nacionales en la mayor medida de lo posible para formular programas y proyectos. Por otra parte, solo el 10% de los gobiernos coincidieron en que las entidades de las Naciones Unidas utilizaban los sistemas financieros, de adquisiciones, de control y de presentación de informes de los países o las capacidades nacionales de evaluación “todo lo posible” para lograr buenos resultados. Las respuestas fueron similares independientemente del nivel de ingresos del país.

188. El objetivo del método armonizado para las transferencias en efectivo, establecido por el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo en 2005, era hacer posible la aplicación de un enfoque más diferenciado a nivel de los países, al tiempo que se creaban capacidades nacionales conexas⁴¹. Las respuestas a la encuesta de los coordinadores residentes y los equipos de las Naciones Unidas en los países indican que el método armonizado para las transferencias en efectivo se ha aplicado con buenos resultados en algunos países, mientras que en general su aplicación ha sido desigual. Por último, la evaluación independiente de la iniciativa “Unidos en la acción” mostró que el uso que han hecho de los sistemas nacionales los equipos de las Naciones Unidas en los países piloto no ha sido uniforme. Si bien algunos equipos en los países han logrado progresos considerables, otros han avanzado poco. El método armonizado para las transferencias en efectivo y los

⁴¹ El método armonizado para las transferencias en efectivo es un enfoque común aplicable a las transferencias de efectivo para los asociados de las Naciones Unidas en la ejecución en los países en que se ejecutan programas. Emplea macroevaluaciones y microevaluaciones, que se llevan a cabo con los asociados en la ejecución durante la preparación de los programas a fin de determinar los niveles de riesgo y las deficiencias de capacidad. El método recurre a actividades de fiscalización, como auditorías y verificaciones aleatorias, en la ejecución de los proyectos e implanta un nuevo formato armonizado para que los asociados en la ejecución presenten las solicitudes de fondos e informen sobre su utilización. Se aplica principalmente en el PNUD, el UNFPA, el UNICEF, el PMA y varios organismos especializados en determinadas situaciones.

sistemas nacionales fueron componentes importantes de los enfoques revisados aplicados en los países piloto de la iniciativa “Unidos en la acción”, cuyos objetivos eran mejorar la implicación nacional y contribuir a reducir los costos de transacción.

189. El uso de los sistemas y las capacidades nacionales también presenta otro reto relacionado con la gestión de los riesgos y la rendición de cuentas. Esto es un motivo más para que el sistema de las Naciones Unidas haga inversiones sólidas en la creación de capacidades y sistemas nacionales como preludeo para su utilización más eficaz sin poner en peligro la ejecución de los programas y la rendición de cuentas. A la luz de esta situación, sería importante que se formulara un marco de resultados para medir los esfuerzos de creación de capacidad de las Naciones Unidas, como lo establece la revisión trienal amplia.

B. Igualdad de género y empoderamiento de la mujer

190. En el párrafo 14 j) de su resolución 2011/7, el Consejo Económico y Social solicitó al Secretario General que, en el informe para la revisión cuatrienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo que se llevaría a cabo en 2012, prestase especial atención al examen de los progresos hechos a nivel de los países para mejorar la coordinación al integrar la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres en las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas.

Los países en los que se ejecutan programas consideran que el apoyo de las Naciones Unidas a la igualdad de género es de alta prioridad

191. El conocimiento y la comprensión de los requisitos para integrar eficazmente la perspectiva de género en el sistema de las Naciones Unidas han mejorado en buena medida desde la revisión trienal amplia⁴². El establecimiento de ONU-Mujeres ha sido un logro importante en este sentido. El Secretario General también ha declarado que la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres son una prioridad para su Programa de Acción Quinquenal.

⁴² La incorporación de la perspectiva de género es el proceso de evaluar las consecuencias para las mujeres y los hombres de cualquier actividad planificada, incluidas las leyes, las políticas o los programas, en todos los sectores y a todos los niveles, pero también se reconoce que las dependencias que se encargan de las cuestiones de género o los coordinadores en la materia todavía son necesarios, y que la incorporación de la perspectiva de género no es un sustituto de las políticas y los programas o la legislación positiva orientados expresamente a la mujer.

Recuadro 7

Principales logros en materia de igualdad de género y empoderamiento de la mujer desde 2007

- Establecimiento de ONU-Mujeres
- Presentación obligatoria para el sistema de coordinadores residentes de informes sobre los progresos en la incorporación de la perspectiva de género
- Aumento del número de Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo con resultados relativos al género
- Adopción de un plan de acción para todo el sistema sobre igualdad de género y empoderamiento de la mujer
- Sistema de puntuación de la igualdad de género aplicado en 20 países en que se ejecutan programas

192. Las entidades de las Naciones Unidas también han ganado una experiencia valiosa en la aplicación de instrumentos de incorporación de la perspectiva de género como: a) la política para todo el sistema de las Naciones Unidas sobre la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer, aprobada por la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación en 2006; b) el plan de acción para todo el sistema, facilitado por ONU-Mujeres⁴³; c) los indicadores del desempeño de los equipos de las Naciones Unidas en los países en materia de igualdad de género y empoderamiento de la mujer (sistema de puntuación de la igualdad de género)⁴⁴; y d) el indicador de género, instrumento para registrar las asignaciones de fondos a las políticas para la igualdad de género⁴⁵.

193. Según la encuesta de los países donde se ejecutan programas, alrededor del 81% de los gobiernos consideran que la promoción de la igualdad de género es uno de los ámbitos más importantes de la labor de la Organización. Aproximadamente el 73% de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en estrecha colaboración con entidades de las Naciones Unidas a nivel de los países son de la misma opinión.

⁴³ El plan de acción para todo el sistema sobre la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer especifica los procesos y los acuerdos institucionales necesarios para lograr una efectiva incorporación de la perspectiva de género a nivel de la organización. Proporciona los medios para planificar y supervisar el establecimiento y el uso de los procesos de incorporación de la perspectiva de género e informar sobre ello de manera coherente y comparable.

⁴⁴ Los indicadores del desempeño de los equipos de las Naciones Unidas en los países en materia de igualdad de género y empoderamiento de la mujer (también conocidos como sistema de puntuación de la igualdad de género) establecen niveles claros de desempeño para los procesos y arreglos institucionales que deben aplicar los equipos de las Naciones Unidas en los países cuando preparan las evaluaciones comunes para los países y los Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo y los programas conjuntos, de conformidad con el plan de acción para todo el sistema. Al definir las buenas prácticas sobre la incorporación de la perspectiva de género, el sistema de puntuación de la igualdad de género proporciona una orientación clara y simple del desempeño, en torno a la cual los equipos de las Naciones Unidas en los países pueden planificar y organizar sus actividades e informar sobre los resultados.

⁴⁵ El indicador de género es un instrumento de control del presupuesto formulado originalmente por el CAD/OCDE.

194. Las lecciones más importantes aprendidas en este ámbito desde la revisión trienal amplia de 2007 son las siguientes: las consideraciones relativas a la igualdad de género deben ser inherentes a la mentalidad y la cultura institucional; la incorporación de la perspectiva de género debe considerarse que contribuye a otras prioridades sustantivas, en lugar de competir con ellas; y el éxito de la incorporación de la perspectiva de género debe poder juzgarse por sus resultados.

195. El establecimiento de ONU-Mujeres en enero de 2011, con el mandato de dirigir, coordinar y promover la rendición de cuentas del sistema de las Naciones Unidas, dará un nuevo impulso a la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer en la Organización en el próximo ciclo de revisión cuatrienal amplia. Al mismo tiempo, es responsabilidad de todas las entidades de las Naciones Unidas fortalecer su capacidad para promover la igualdad de género. De hecho, la creación de ONU-Mujeres debería reforzar la determinación de las Naciones Unidas por ocuparse de la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer en su labor.

196. Vale la pena señalar que ONU-Mujeres ya ha logrado resultados concretos, como la formulación y la adopción del citado plan de acción para todo el sistema, y ha prestado apoyo en la formación de políticas de igualdad de género en organizaciones de las Naciones Unidas como la FAO, el FIDA, la CESPAP, la CESPAP y el FNUDC.

197. Sin embargo, la efectividad del enfoque de incorporación de la perspectiva de género dentro del sistema de las Naciones Unidas sigue viéndose obstaculizada por varios factores, como la falta de compromiso en el liderazgo, la débil rendición de cuentas respecto de los resultados, la escasa capacidad del personal, los conocimientos limitados, la falta de recursos financieros y unos sistemas de presentación de informes aún por desarrollar.

198. En un informe reciente sobre la utilización del sistema de puntuación de la igualdad de género, por ejemplo, se señala que ningún equipo de las Naciones Unidas en los países está cumpliendo la meta promedio en cuanto a incorporación de la perspectiva de género. Los mejores resultados se registran en el ámbito de la planificación y la programación, pero se han logrado progresos limitados en la aplicación de la perspectiva de género a la presupuestación, la rendición de cuentas, el seguimiento y la evaluación y las asociaciones.

199. El establecimiento de una relación de causalidad entre las medidas de incorporación de la perspectiva de género y la mejora de los resultados en materia de igualdad de género y empoderamiento de la mujer a nivel nacional, regional y mundial también sigue siendo problemático, debido a la falta de sistemas desarrollados de gestión del rendimiento dentro de la Organización, cuestión que se aborda más adelante en este informe. Esta limitación parece derivar tanto de la debilidad general en la aplicación de los principios y los métodos de gestión basada en los resultados en el sistema de las Naciones Unidas como de las dificultades específicas para definir los productos y los indicadores relacionados con el género en una programación integrada compleja. Sin embargo, al parecer, los programas con un enfoque específico en las mujeres suelen aplicar técnicas bien fundadas de gestión basada en los resultados y cumplir mejor las normas de desempeño que aquellos en los que el género es parte de una iniciativa más amplia.

C. Cooperación Sur-Sur

200. En el párrafo 48 de su resolución 62/208, la Asamblea General reafirmó la importancia creciente de la cooperación Sur-Sur, y en tal sentido alentó a los fondos, programas, organismos especializados y otras entidades pertinentes del sistema de las Naciones Unidas a que integrasen su apoyo a la cooperación Sur-Sur y a la cooperación triangular y ayudasen a los países en desarrollo.

La cooperación Sur-Sur está experimentando un fuerte crecimiento

201. Durante el período objeto de examen, la cooperación Sur-Sur continuó creciendo. En 2010, se estima que estuvo entre los 13.000 millones de dólares y los 14.800 millones de dólares, y que, en el caso de algunos proveedores principales, aumentó en 2011⁴⁶. La cooperación triangular también adquirió un gran impulso al aumentar la participación de las instituciones multilaterales. Seis organismos de las Naciones Unidas tuvieron una función visible en la promoción de la cooperación triangular, al contribuir a la creación de capacidad, fundamentalmente en las esferas de la seguridad alimentaria, el medio ambiente y la salud⁴⁷.

Recuadro 8

Principales logros de la cooperación Sur-Sur desde 2007

- El Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) firma seis acuerdos de cooperación Sur-Sur en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR)
- El PNUD establece marcos de asociación estratégica con el Brasil, China y Turquía
- La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) firma 45 acuerdos tripartitos sobre cooperación Sur-Sur y tiene más de 1.500 expertos sobre el terreno
- La Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) establece centros para la cooperación industrial, incluido un centro para la energía renovable y la eficiencia energética en Cabo Verde
- El UNICEF publica orientaciones para su personal sobre la cooperación Sur-Sur
- La Dependencia Especial para la Cooperación Sur-Sur crea una estructura multilateral triple con el fin de que todas las partes interesadas puedan constituir asociaciones Sur-Sur y triangulares inclusivas

202. En 2008, el Secretario General, por conducto de su Comité de Políticas, presentó su visión para incorporar el apoyo a la cooperación Sur-Sur en los instrumentos y las estrategias institucionales de política de las entidades de las Naciones Unidas. Las directrices de 2009 del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo para la preparación de los Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo y sus prioridades para el período 2010-2011 incluían la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular como vehículos para desarrollar la

⁴⁶ Estudio del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales sobre las tendencias de la cooperación internacional para el desarrollo, 2012.

⁴⁷ Análisis preliminar de casos para el Foro sobre Cooperación para el Desarrollo de 2012.

capacidad nacional. A instancias del Comité de Alto Nivel sobre la Cooperación Sur-Sur, se preparó un marco conexo de directrices operacionales sobre cooperación Sur-Sur y cooperación triangular con miras a mejorar la incorporación de este enfoque en las actividades operacionales de las Naciones Unidas para el desarrollo. Cuando así lo decida el Comité de Alto Nivel, los equipos de las Naciones Unidas en los países deberán seguir esas directrices.

203. Las políticas para todo el sistema citadas anteriormente han estimulado respuestas activas de las distintas entidades. La cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular se reflejan en 15 informes anuales recientes y en 17 informes de mitad de período de entidades de las Naciones Unidas. Una encuesta realizada por la Dependencia Común de Inspección en 2011 también confirmó que de 20 entidades de las Naciones Unidas 17 tienen mandatos legislativos sobre cooperación Sur-Sur. Trece organizaciones tenían programas o proyectos que podían considerarse de apoyo a la cooperación Sur-Sur a nivel mundial, regional o nacional, mientras que en seis organizaciones, la cooperación Sur-Sur se subsumía en sus programas ordinarios de cooperación técnica. Muchas organizaciones y organismos de las Naciones Unidas han diseñado plataformas en la web para facilitar los intercambios Sur-Sur de conocimientos y experiencia.

La cooperación Sur-Sur todavía no es un componente importante de la programación a nivel de los países

204. Algunas de las directrices mundiales, sin embargo, tienen aún que traducirse en acciones concretas a nivel nacional. Una evaluación realizada por la Dependencia Común de Inspección mostró que de 109 Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 17 se referían explícitamente a la cooperación Sur-Sur y cinco tenían resultados relacionados específicamente con ella. Seis de los 24 Marcos iniciados en 2010 hacían referencia a la cooperación Sur-Sur.

205. Las limitaciones de capacidad y de recursos explican parcialmente la falta de apoyo a la cooperación Sur-Sur. Tres de 20 entidades de las Naciones Unidas tienen una dependencia especializada en la Sede que se ocupa principalmente de temas de cooperación Sur-Sur. En la mayoría de las organizaciones de las Naciones Unidas no es fácil establecer cuántos recursos humanos y financieros, especialmente financiación básica, se destinan a la cooperación Sur-Sur. Según la encuesta de la Dependencia Común de Inspección, las entidades de las Naciones Unidas utilizaron en 2010 un total de 100 millones de dólares de la financiación complementaria para financiar actividades de cooperación Sur-Sur, lo que representa menos del 0,5% del total de los gastos destinados a las actividades operacionales para el desarrollo.

206. Las organizaciones de las Naciones Unidas también se enfrentan a obstáculos operacionales a la hora de ejecutar proyectos financiados por los proveedores de la cooperación Sur-Sur. La cooperación Sur-Sur está ligada para algunos países a las adquisiciones y a la utilización de expertos de los países clave, mientras que las normas y reglamentos de las entidades de las Naciones Unidas en algunos casos descartan esa posibilidad.

207. Las limitaciones mencionadas pueden haber llevado a algunos países en que se ejecutan programas a percibir que las Naciones Unidas no son el asociado más pertinente para facilitar la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular. Según la encuesta de los países en que se ejecutan programas, menos de la mitad de los gobiernos consideraron que las Naciones Unidas tenían una importancia fundamental en la promoción de esa cooperación.

208. Las organizaciones de las Naciones Unidas tienen un potencial considerable para programar a nivel Sur-Sur la capacitación entre pares, y la provisión transfronteriza de bienes públicos regionales y subregionales, en sus actividades operacionales para el desarrollo. Alrededor del 90% de los gobiernos de los países en que se ejecutan programas consideraron que la esfera en que la labor de las Naciones Unidas tenía más pertinencia era el ámbito del fortalecimiento de la capacidad nacional para el desarrollo de políticas y estrategias. La mayoría de los gobiernos también considera que las Naciones Unidas son un asociado importante en la prestación de asesoramiento sobre políticas y estrategias de desarrollo y de conocimientos especializados y técnicos actualizados.

209. La cooperación Sur-Sur ha demostrado ser un canal eficaz para la creación de capacidad, el intercambio de conocimientos y la transferencia de tecnología y para la promoción de la integración regional. El fortalecimiento de la cooperación Sur-Sur podría ayudar a las Naciones Unidas a que su apoyo cobre pertinencia en esos ámbitos. La cooperación Sur-Sur debe, por tanto, convertirse en una modalidad de programación y ejecución ordinaria y cotidiana de las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo. La cooperación Sur-Sur también podría en muchos sentidos servir de modelo a la cooperación tradicional para el desarrollo.

210. Las organizaciones de las Naciones Unidas tienen un potencial considerable para programar la capacitación Sur-Sur entre pares en sus actividades operacionales para el desarrollo. Los países visitados durante el proceso de la revisión cuatrienal amplia de la política señalaron que estaba aumentando la demanda para que las Naciones Unidas facilitaran la capacitación entre pares por su extendida presencia en todo el mundo y su neutralidad política. Dicha capacitación entre pares incluye ámbitos como los procedimientos prácticos para facilitar la actividad empresarial, las instituciones de microfinanciación, el desarrollo del sector privado y el empresariado, y las reformas de la creación de capacidad y del sector público.

211. Por otro lado, el informe de la Dependencia Común de Inspección señaló la necesidad de que el sistema de las Naciones Unidas llevara a cabo una reflexión más estratégica sobre las políticas y los mecanismos de financiación de la cooperación Sur-Sur. Otra conclusión importante del informe apuntó al refuerzo del marco institucional existente para la cooperación Sur-Sur. Con ese fin se están debatiendo actualmente en el Comité de Alto Nivel sobre la Cooperación Sur-Sur unas directrices operacionales sobre la incorporación de la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular en las actividades operacionales de las Naciones Unidas para el desarrollo.

212. Un mensaje importante que se quiere transmitir en el presente informe es que ha llegado el momento de que las entidades de las Naciones Unidas dejen de pensar en la cooperación Sur-Sur como si fuera una cuestión que merece atención especial y la conviertan en una modalidad de programación y ejecución regular y cotidiana de las actividades operacionales para el desarrollo en todo el sistema.

D. Dimensión regional del desarrollo

213. En el párrafo 109 de su resolución 62/208, la Asamblea General reconoció, en relación con el funcionamiento del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, la importancia de armonizar las estructuras de apoyo técnico y las oficinas regionales para prestar apoyo a los equipos de las Naciones Unidas en los países, inclusive mediante mayor apoyo técnico, administrativo y a los programas.

214. La dimensión regional del desarrollo ha ganado importancia como un elemento crítico para mejorar los arreglos de gobernanza a nivel mundial y proporcionar el enlace vital entre los marcos mundiales y el nivel nacional. Esto es aún más evidente por las muchas medidas y acuerdos normativos clave establecidos para hacer frente al impacto de las múltiples crisis a nivel regional y subregional con el apoyo de organizaciones y agrupaciones regionales, que se han convertido en interlocutores importantes a todos los niveles cuando se trata de formular el programa de desarrollo.

215. Si bien las Naciones Unidas se han asociado en alguna medida con estas instituciones y procesos regionales, el sistema, liderado por las comisiones regionales, debe reflexionar sobre su reposicionamiento a fin de garantizar una interacción más eficaz con la nueva estructura de desarrollo regional. Un estudio independiente encargado por las comisiones regionales sobre la dimensión regional del desarrollo y el sistema de las Naciones Unidas (que se puede consultar en <http://www.un.org/regionalcommissions>) ofrece buenas ideas y propuestas a este respecto. Entre las medidas que podrían adoptarse se incluyen formular una estrategia de desarrollo regional y hacer un balance de las relaciones establecidas por las Naciones Unidas con las organizaciones regionales. Los países miembros de las comisiones regionales se han mostrado satisfechos con el estudio.

216. En la revisión trienal amplia se subrayó la necesidad de que los organismos de las Naciones Unidas fortalecieran la cooperación a nivel regional. Los mecanismos de coordinación regional establecidos por el Consejo Económico y Social y los equipos regionales del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, presididos por las comisiones regionales y el PNUD respectivamente, constituyen los principales instrumentos para que las Naciones Unidas lleven a cabo la coordinación a nivel regional. Los mecanismos de coordinación regional se centran en la labor normativa, de investigación y relativa a las políticas y en la programación regional y subregional. Los equipos regionales del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo proporcionan dirección estratégica, asesoramiento y supervisión en materia de programas, apoyo técnico, control de calidad y asesoramiento a los coordinadores residentes y a los equipos de las Naciones Unidas en los países, especialmente sobre los programas conjuntos y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la gestión del rendimiento y la solución de problemas.

217. Los mecanismos de coordinación regional y los equipos regionales del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo pueden apoyarse y fortalecerse en su labor mediante una interacción en dos sentidos. Por ejemplo, los resultados de la labor de coherencia normativa realizada por los mecanismos de coordinación regional pueden darse a conocer a los equipos regionales del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo para que estos los apliquen en sus acciones en los países; y los respectivos elementos de los marcos regionales y subregionales pueden integrarse en los Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo como apoyo a los programas de desarrollo de los países. Los equipos regionales del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo pueden aportar su experiencia en materia de políticas nacionales a los mecanismos de coordinación regional, de los que pueden extraerse lecciones. Esas lecciones pueden contribuir a la nueva labor normativa y analítica, y lograr una mayor convergencia de las políticas a nivel regional. Es este un ámbito en el que hay potencial para mejorar.

La articulación con el sistema de coordinadores residentes está pendiente

218. La articulación entre los dos mecanismos de apoyo regional y los Coordinadores Residentes y los equipos de las Naciones Unidas en los países sigue siendo una tarea pendiente, como se refleja en las encuestas a los gobiernos de los países donde se ejecutan programas y a los Coordinadores Residentes y los equipos de las Naciones Unidas en los países respectivamente.

219. La mitad de los gobiernos de los países en que se ejecutan programas opinaron que debía darse más prioridad a intensificar la cooperación regional y subregional en la labor de las Naciones Unidas a nivel nacional. El 12% de los Coordinadores Residentes y los miembros de los equipos de las Naciones Unidas en los países consideraron que el papel de los equipos regionales del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo había sido muy importante en la promoción de la coherencia a nivel nacional en los últimos cuatro años, mientras que el 18% opinó que no había tenido ninguna importancia. Además, el 20% de los Coordinadores Residentes y los miembros de los equipos de las Naciones Unidas en los países opinaron que proporcionar más recursos a los equipos regionales del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo sería muy importante para mejorar la coherencia en los próximos cuatro años, en comparación con el 52% que están a favor de mejorar el apoyo a los coordinadores regionales a nivel de país. Alrededor del 16% de los Coordinadores Residentes y los miembros de los equipos de las Naciones Unidas en los países consideraron que proporcionar mayores recursos a los equipos regionales del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo no sería importante en absoluto. En una encuesta a los miembros de los equipos de las Naciones Unidas en los países realizada para examinar el estudio sobre gestión y rendición de cuentas del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, un 18% de los miembros de los equipos de las Naciones Unidas en los países informaron que habían recibido apoyo constante de los equipos regionales del Grupo en cuestiones programáticas y operacionales, mientras que el 48% dijo que había recibido ese apoyo hasta cierto punto y el 34% que no había recibido ningún apoyo. Según una reciente encuesta del PNUD a los Coordinadores Residentes y los Representantes Residentes, un 16% de los encuestados informó haber recibido apoyo y orientación de los equipos regionales del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

220. Las conclusiones anteriores podrían tomarse como una indicación de que los gobiernos y los equipos de las Naciones Unidas en los países consideran que las estructuras regionales de apoyo deben demostrar su valor añadido con mayor eficacia. Se han realizado varias propuestas en este sentido, como por ejemplo una división de tareas y planificación del trabajo más eficaces entre los mecanismos de coordinación regional y los equipos regionales del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo; la posible fusión de las dos estructuras regionales de apoyo; el fortalecimiento de la participación de los organismos en los mecanismos de coordinación regional y en los equipos regionales del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo; un mayor apoyo presupuestario con el fin de que los equipos regionales del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo puedan completar sus plantillas; la armonización de la ubicación de las oficinas regionales de las entidades de las Naciones Unidas en cada región; y la mejora de la interacción de los mecanismos de coordinación regional y los equipos regionales del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo con la sociedad civil y el sector privado a nivel regional.

E. Gestión y planificación basadas en los resultados

221. En el párrafo 14 h) de su resolución 2011/7, el Consejo Económico y Social solicitó al Secretario General que, en el informe para la revisión cuatrienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo que se llevará a cabo en 2012, prestase especial atención al examen de los progresos realizados por el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo para mejorar la planificación estratégica y la gestión basadas en los resultados a fin de mejorar la rendición de cuentas y la transparencia, y la determinación de medidas para mejorar aún más la ejecución y los resultados a largo plazo.

La gestión basada en los resultados se considera esencial para mejorar la eficacia y la rendición de cuentas

222. La gestión basada en los resultados ha sido parte del programa de reforma de las Naciones Unidas durante más de una década. En la revisión trienal amplia de 2007 se estableció que las actividades operacionales debían examinarse y valorarse en función de la medida en que lograrán aumentar las capacidades de los países en que se ejecutan programas para erradicar la pobreza, alcanzar el crecimiento económico sostenido y promover el desarrollo sostenible. Desde la revisión trienal amplia se han incrementado las medidas adoptadas por el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo encaminadas a mejorar la gestión basada en los resultados dentro de cada organismo y a nivel nacional, por conducto del MANUD, como uno de sus cinco principios de programación. La aplicación de la gestión basada en los resultados en la esfera del desarrollo ha ganado terreno en la última década, por lo que los gobiernos nacionales y las instituciones públicas están adoptándola cada vez más. Los países en que se ejecutan programas y los países donantes han impulsado el proceso de mejora de la gestión basada en los resultados al exigir al sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo que demuestre que está logrando sus objetivos, que lo hace con eficacia y que sus actividades responden a las necesidades y prioridades de los países en que se ejecutan programas y contribuyen a alcanzar mejores resultados en materia de desarrollo sostenible.

Recuadro 9

Principales logros de la gestión y la planificación basadas en los resultados desde 2007

- El Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo adopta el formato estándar para la presentación de resultados del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
- Publicación del manual de la gestión basada en los resultados del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo
- El Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo adopta principios comunes para la presentación de resultados

223. Si bien los países donantes y los países en que se ejecutan programas pueden hacer hincapié en diferentes aspectos de la gestión basada en los resultados, todos esperan que el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo demuestre el rendimiento de los recursos invertidos. La gestión basada en los resultados también es una parte integral del proceso permanente de rendición de cuentas del sistema de las Naciones Unidas. En el marco del presente examen se llevó a cabo un estudio sobre la gestión basada en los resultados, que también utilizó otros estudios. Además, la Dependencia Común de Inspección está realizando una revisión de la planificación estratégica en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, que complementará la labor llevada a cabo como parte de los preparativos para la revisión cuatrienal amplia.

224. En la encuesta de los países en que se ejecutan programas, 106 de 110 gobiernos consideraron que la segunda medida más importante para mejorar la eficacia de las Naciones Unidas era hacer un mejor uso de los métodos basados en los resultados. De la misma manera, el 93% de las organizaciones de la sociedad civil opinaron que hacer un mejor uso de los métodos basados en los resultados sería importante para mejorar la eficacia de las Naciones Unidas. En cuanto a los encuestados sobre el terreno, el 85% de los Coordinadores Residentes y de los miembros de los equipos de las Naciones Unidas en los países consideraron que la armonización de los sistemas de gestión basada en los resultados de los organismos sería la tercera medida más eficaz para mejorar la coherencia a nivel nacional. Muchos informes anteriores sobre la reforma de las actividades operacionales de las Naciones Unidas para el desarrollo han reflejado la misma idea. Más recientemente, en los informes de revisión multilaterales de varios países donantes también se ha argumentado que existen deficiencias persistentes en los sistemas de gestión basada en los resultados de las organizaciones de las Naciones Unidas, lo cual se ha convertido en un obstáculo importante para evaluar sus resultados e impacto.

Se han logrado avances en el fortalecimiento de la gestión basada en los resultados

225. El sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo ha hecho algunos progresos en el fortalecimiento de la gestión basada en los resultados desde la revisión trienal amplia de 2007. El personal directivo superior de los distintos organismos, programas y fondos y la dirección colectiva del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo están impulsando un fuerte enfoque en la gestión basada en resultados. Tras una revisión de esta modalidad de gestión en 2008, el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo inició la aplicación de un plan de acción para remediar las deficiencias detectadas en la revisión y reforzar el apoyo a los equipos de las Naciones Unidas en los países. La publicación del manual sobre la gestión basada en los resultados en 2011 representa un paso importante en la armonización de los conceptos y enfoques de esa práctica en el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo. También se está proporcionando apoyo técnico a las oficinas y los equipos de las Naciones Unidas en los países en forma de capacitación y recursos e instrumentos con base en la web. Además, se han tomado medidas para mejorar la función de los equipos regionales del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo a fin de que proporcionen asesoramiento y apoyo de calidad a los equipos de las Naciones Unidas en los países sobre el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo y cuestiones conexas. Varios organismos están aplicando procesos de control de calidad para asegurar que en los programas de los

países se refuerce la gestión basada en los resultados a nivel de los organismos. El fortalecimiento de la gestión basada en los resultados en el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo debe verse en el contexto más amplio de la implicación nacional en el programa de desarrollo y sus resultados. La función del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo es complementar los esfuerzos nacionales en la búsqueda de resultados sostenibles en ese sentido.

Ciertos problemas persisten

226. Los problemas en la aplicación de la gestión basada en los resultados son similares a los experimentados por los gobiernos nacionales y otras instituciones de desarrollo. En la revisión trienal amplia se observó que la utilización eficaz de la matriz de resultados de los Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo era una dimensión importante en el fortalecimiento de la evaluación de los resultados del sistema de las Naciones Unidas. En muchos países, sin embargo, no hay una aplicación rigurosa de la gestión basada en los resultados, lo que queda demostrado en la calidad de los marcos de resultados, una cuestión que se destaca en numerosas secciones de este informe. Las 40 evaluaciones de los Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo examinadas como parte de la preparación de este informe coincidieron en que la calidad de los marcos de resultados era técnicamente mala. Las declaraciones de resultados suelen ser amplias, a fin de incluir a todos los organismos, y los indicadores, las bases de referencia y las metas siguen sin definirse o no miden el cambio esperado. La existencia de matrices de resultados adecuadas que se examinen y actualicen periódicamente, así como de sistemas de seguimiento y evaluación, es un prerequisite necesario para evaluar la pertinencia y la eficacia del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo. La importancia de contar con marcos de resultados técnicamente sólidos se ha reiterado en los estudios de evaluabilidad y la evaluación independiente de los países de la iniciativa “Unidos en la acción”. La armonización de los planes con los recursos es un principio fundamental de la gestión basada en los resultados, pero en la práctica suele haber disparidades entre los planes y los recursos de los que realmente se dispone para la ejecución.

La aplicación de la gestión basada en los resultados no se ha centrado debidamente en la gestión orientada a los resultados

227. En un análisis realizado para la preparación de este informe, así como en varios estudios más, se ha concluido que la presentación de informes sobre los resultados no era tan eficiente como debería ser. El sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo tiene todavía cierto camino por recorrer para institucionalizar plenamente la gestión basada en los resultados como enfoque de la gestión. Hay disparidades, sobre todo a nivel de los países, en cómo entienden los resultados quienes los controlan y gestionan; cómo se utilizan esos resultados para la adopción de decisiones; y cómo se comunican los resultados a los interesados, incluidos los asociados nacionales. El seguimiento y la evaluación, que son inherentes al ciclo natural de los resultados de la gestión basada en los resultados, no se hacen sistemáticamente, y en muchos casos los recursos destinados para ese fin son insuficientes. La institucionalización de la gestión basada en los resultados también exige la revisión y el aprendizaje entre pares, que incluya comentarios de las sedes, las oficinas regionales y los Estados Miembros a las oficinas en los países sobre los informes de resultados. La gestión basada en los resultados todavía debe

perfeccionarse como herramienta para mejorar la rendición de cuentas, ya que la rendición de cuentas respecto de los resultados, sobre todo a nivel interinstitucional, rara vez está claramente definida.

Se ha subestimado la complejidad de definir y medir los resultados del desarrollo

228. Definir y medir resultados es una cuestión compleja para una organización multilateral como las Naciones Unidas. Los organismos pueden medir los resultados de proyectos concretos, pero tienen dificultades para relacionar sus servicios de promoción, desarrollo de la capacidad y asesoramiento sobre políticas con los cambios que tendrán un impacto positivo en la vida de las personas. Este problema se acentúa en los países de medianos ingresos, donde el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo tiende a trabajar en el ámbito del asesoramiento sobre políticas y el intercambio de conocimientos. Otro problema conexo surge de la presión que ejercen algunos países donantes sobre los organismos de las Naciones Unidas para que se cuantifique con precisión su contribución a la obtención de un resultado o producto de desarrollo con el fin de demostrar su valor añadido y su pertinencia. Las intervenciones para lograr un desarrollo transformador a largo plazo y los resultados suelen ser difíciles de definir, y pueden verse afectados por diversos factores que muchas veces están fuera del control de los organismos. Además, definir resultados a mediano plazo con una precisión ajustada a la realidad, en contextos nacionales a menudo cambiantes e inciertos y con financiación limitada, no es tarea fácil, y también lleva muchas veces a simplificar en demasía el proceso de desarrollo, que exige un horizonte intergeneracional y un compromiso a largo plazo.

La presentación de informes sobre los resultados podría ser más eficaz

229. Hasta la fecha, el sistema de las Naciones Unidas no ha hecho una distinción clara entre los sistemas, instrumentos y capacidades que se necesitan para hacer un seguimiento de los logros de menor nivel (productos) y los logros de mayor nivel (resultados). Eso es aún más difícil cuando se trata de logros respecto de normas y disposiciones dimanantes de mandatos del sistema de las Naciones Unidas. Para los logros de menor nivel, el objetivo principal de un sistema de seguimiento basado en los resultados es poder supervisar el uso de los recursos, la realización de actividades vinculadas a esos recursos y la obtención de los productos previstos como resultado de esas actividades. Este nivel de seguimiento de logros proporciona datos sobre la asignación y utilidad de los recursos, la realización de actividades de las Naciones Unidas y los resultados hacia los que se orientan, y se puede hacer anualmente con los gobiernos como parte de las revisiones anuales del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

230. Para los logros de mayor nivel, donde deben medirse las contribuciones del sistema de las Naciones Unidas o de determinados organismos al desarrollo global de los países, es necesario diseñar evaluaciones técnicas más detalladas que permitan analizar esa información de manera periódica. Los dos tipos de informes sobre los logros son importantes. Además, la información generada por ambos sistemas debe aplicarse de forma sistemática en los procesos de aprendizaje institucional dentro del sistema de las Naciones Unidas y en los países asociados.

231. La existencia de múltiples marcos y requisitos de presentación de informes dentro del sistema de las Naciones Unidas y de los países donantes presenta un reto

adicional. Las oficinas de los organismos en los países deben informar a sus respectivas sedes, y las Naciones Unidas también deben ser capaces de informar sobre su contribución en los países a los gobiernos de los países en que se ejecutan programas, y en forma creciente a los países donantes. Para complicar las cosas, los indicadores que tendrían que ayudar a preparar los informes muchas veces son diferentes y no están armonizados, lo que agrega dificultades a un sistema de presentación de informes ya de por sí oneroso.

232. Dada la complejidad de la situación, un estudio conjunto del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Comité de Alto Nivel sobre Gestión realizado en 2011 propuso establecer principios comunes para informar sobre los resultados⁴⁸. Esos principios reflejan la necesidad de medir las ganancias en efectividad y eficiencia e informar sobre ellos, al tiempo que se reduce la carga de la presentación de informes.

233. Alrededor del 94% de los gobiernos de los países en que se ejecutan programas que respondieron a la encuesta reciente en el contexto de la reducción de la carga de trabajo de los asociados nacionales, están a favor de la utilización de un único formato para los informes sobre la marcha de los trabajos. Para facilitar esa armonización, se ha incluido un formato y orientaciones operacionales estándar para la presentación de los informes sobre los progresos del Marco Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo en las últimas directrices del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo⁴⁹. Además, alrededor del 82% de los Coordinadores Residentes y de los miembros de los equipos de las Naciones Unidas en los países consideraron que la armonización de los procedimientos de presentación de informes de los organismos estaba entre las medidas más importantes para mejorar la coherencia de las Naciones Unidas en los países.

F. Evaluación

234. En el párrafo 138 de su resolución 62/208, la Asamblea General alentó al sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo a que reforzara más la evaluación, con el acuerdo de los órganos rectores de los fondos, programas y organismos, y a este respecto alentó al sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo a que continuara sus iniciativas para reforzar la evaluación en todo el sistema y fomentar una cultura de la evaluación.

Se está intentando reforzar la función de evaluación del sistema de las Naciones Unidas

235. La evaluación está generalmente reconocida en las Naciones Unidas como herramienta esencial para demostrar la eficacia del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo. También, en vista de que se está prestando mayor atención a los resultados, se están exigiendo más informes de evaluación. Las entidades del sistema de las Naciones Unidas han estado creando entornos que propicien la evaluación y una mayor adhesión a las normas y disposiciones del Grupo de

⁴⁸ “Common Principles of Results Reporting”, estudio conjunto del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Comité de Alto Nivel sobre Gestión, 15 de julio de 2011.

⁴⁹ “Standard operational format and guidance for reporting progress on the United Nations Development Assistance Framework”, prototipo de informe anual del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Naciones Unidas, 2010.

Evaluación de las Naciones Unidas en materia de evaluación aprobadas en 2005. El Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas, que cuenta con la participación voluntaria de 43 dependencias de evaluación, continúa cumpliendo una función central en el fortalecimiento de la función de evaluación y el mejoramiento de la calidad general de la práctica en el sistema de las Naciones Unidas. Todos los miembros del Grupo de Evaluación tienen que respetar las normas y disposiciones de evaluación del Grupo. Desde 2007, este ha elaborado diversos documentos clave de orientación, incluido el código de conducta para la evaluación en el sistema de las Naciones Unidas, la directrices sobre buenas prácticas para el seguimiento de las evaluaciones, una lista de preguntas frecuentes para las evaluaciones del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo y un manual titulado *Integración de los derechos humanos y la igualdad de género en la evaluación – hacia una guía del UNEG* para el sistema de las Naciones Unidas. El Grupo también ha cumplido una función crítica en la coordinación y el apoyo de los estudios de evaluabilidad para las evaluaciones de la iniciativa “Unidos en la acción” dirigidas por los países.

236. El sistema de las Naciones Unidas está mejorando su capacidad para utilizar los informes de evaluación. Además de las directrices del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas, las distintas entidades han invertido en fortalecer su seguimiento de las respuestas y recomendaciones de gestión. Sin embargo, la capacidad de absorción del sistema está cada vez más sobrecargada a medida que aumentan los resultados de las evaluaciones en todo el sistema, y varios estudios coinciden en que este probablemente no tenga la capacidad de responder con eficacia a las recomendaciones de tantas evaluaciones⁵⁰.

Persisten las dificultades en la capacidad para evaluar

237. Los datos y estudios recientes del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas, así como de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) (véase A/66/71), muestran que las dependencias de evaluación tienen una capacidad limitada de personal, y solo unos pocos organismos, como el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA), el UNICEF, el PNUD y ONU-Mujeres, han descentralizado la función de evaluación. La capacidad de evaluación sobre el terreno es esencial, no solo para la evaluación de los programas de las distintas entidades, sino también para las evaluaciones del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Los recursos financieros y humanos de la mayoría de las dependencias de evaluación del sistema de las Naciones Unidas son limitados por desempeñar su labor cotidiana, y la participación en evaluaciones de todo el sistema, conjuntas o de varios organismos, a menudo implica trabajar sin recursos adicionales. Muy pocas entidades del sistema tienen gastos de evaluación que superen el 1% de sus gastos totales⁵⁰.

238. Para hacer las evaluaciones en los países tiene que haber dependencias de evaluación en funcionamiento en los gobiernos y capacidad de evaluación en las organizaciones de la sociedad civil. Así se reconoció en la revisión trienal amplia. La creación de capacidad a nivel nacional va cobrando importancia a medida que los gobiernos van realizando evaluaciones propias o conjuntas. La Dependencia Común

⁵⁰ Véase “Comprehensive review of the institutional framework for system-wide evaluation of operational activities for development of the United Nations system”, Angela Bester y Charles Lusthaus, Oficina del Vicesecretario General, Naciones Unidas, 2012.

de Inspección planteó la cuestión de la capacidad de evaluación nacional, y destacó que en algunos casos el seguimiento y la evaluación de los proyectos ejecutados a nivel nacional no estaban a cargo de los gobiernos (véase E/2009/103). Algunos organismos, como el UNICEF, el PNUD y ONU-Mujeres, colaboran con las asociaciones de evaluación y los gobiernos para desarrollar la capacidad de evaluación en los países. Un grupo de trabajo del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas está trabajando la formulación de un marco conceptual para el desarrollo de la capacidad de evaluación a nivel nacional. Entre otros aspectos, este marco definirá la función del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas en la creación de este tipo de capacidad.

Recuadro 10

Principales logros en las funciones de evaluación desde 2007

- Series de documentos de orientación para promover una mayor profesionalización de la función de evaluación
- Realización de exámenes entre pares de las funciones de evaluación (Programa Mundial de Alimentos, OSSI, Fondo para el Medio Ambiente Mundial, ONUDI, PNUMA, Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, FAO)
- El Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas establece directrices para la integración de los derechos humanos y la igualdad de género en la evaluación, para la evaluación del impacto y para las evaluaciones de la labor normativa
- El Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas lleva a cabo una evaluación con el Gobierno de Sudáfrica
- El Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas contribuye a las evaluaciones dirigidas por países y las evaluaciones independientes de la iniciativa “Unidos en la acción”
- El Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas elabora un modelo de instrucciones para la evaluación del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
- El Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas presenta directrices para gestión de las evaluaciones del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo

La calidad y la coherencia son variables en las evaluaciones del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo

239. Si bien la resolución 62/208 subrayó la importancia de evaluar el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, solo un número relativamente pequeño de países llevó a cabo evaluaciones completas. La mayoría optó por realizar un examen de mitad de período, por considerarlo más útil, con el fin de estimular el proceso de aplicación y como insumo para preparar el siguiente Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, además de resultar más económico y ahorrar tiempo. Una evaluación de 40 evaluaciones y exámenes de mitad de período del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo

permitió observar que su calidad variaba, lo mismo que el esfuerzo desplegado por los equipos de las Naciones Unidas en los países. Sin embargo, esas evaluaciones proporcionaron cierta información de utilidad para elaborar este informe sobre la eficacia, o falta de ella, en la formulación y la aplicación del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Aún es pronto para saber si los equipos de las Naciones Unidas en los países han cumplido el requisito obligatorio introducido en 2010 de hacer una evaluación del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Antes de este requisito, según la encuesta de 2011 para el informe anual de los Coordinadores Residentes, alrededor del 40% de los equipos de las Naciones Unidas en los países que tenían algún tipo de Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo señalaron que realizaban exámenes anuales del Marco. Sin embargo, las evaluaciones indican que incluso si esos exámenes anuales efectivamente se realizaron, su valor es limitado. Estas deficiencias en el proceso de evaluación del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo también han socavado la rendición de cuentas de los resultados de todo el sistema a nivel de los países, como se destaca en las secciones de este informe relativas al Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la gestión basada en los resultados.

Los sistemas de seguimiento y evaluación son deficientes a nivel nacional

240. Las evaluaciones y los exámenes de mitad de período del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo también coinciden en señalar que los sistemas de seguimiento y evaluación del Marco a nivel de todo el sistema no están funcionando. Cuando se citan casos de contribución importante, de las Naciones Unidas, rara vez se basan en casos del sistema de seguimiento y evaluación del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Las observaciones y conclusiones de esas evaluaciones reflejan las de los análisis generales realizados entre 2006 y 2008 de la experiencia con la gestión basada en los resultados y el seguimiento y la evaluación, y del estudio sobre la gestión basada en los resultados llevado a cabo como parte de los preparativos para el presente informe. Las evaluaciones y entrevistas obtenidas del examen del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo no daban ningún ejemplo de sistemas de seguimiento y evaluación que funcionaran en el Marco de la manera sugerida en las directrices del GNUM o en los planes de seguimiento y evaluación del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo⁵¹. Este quizás sea el ámbito en el que se han logrado menos progresos en lo que se refiere a centrarse en los resultados a nivel de los equipos de las Naciones Unidas en los países. De acuerdo con la encuesta de los Coordinadores Residentes de 2010, el 54% de 88 Coordinadores Residentes informaron que el sistema de seguimiento y evaluación del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo se ajustaba a los sistemas nacionales. En la encuesta de los gobiernos de los países en que se ejecutan programas también hubo un fuerte apoyo a las entidades que trabajaban en la misma esfera temática para realizar misiones de seguimiento y evaluación conjuntas a nivel nacional. Alrededor del 78% de los gobiernos de los países en que se ejecutan programas opinaron que esas medidas eran muy importantes para reducir la carga de trabajo de los asociados nacionales.

⁵¹ Desde entonces, el equipo de las Naciones Unidas en la República Unida de Tanzania ha establecido un sistema de seguimiento y evaluación para informar sobre la aplicación del Marco de las Naciones Unidas de Asistencia para el Desarrollo correspondiente a 2011-2015.

Coherencia de los esfuerzos para evaluar la iniciativa “Unidos en la acción”

241. Los Estados Miembros demostraron su compromiso de evaluar la iniciativa “Unidos en la acción” fundamentalmente con la evaluación de 2010 dirigida por los países en que se ejecutan programas. El sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo desplegó esfuerzos y recursos considerables para evaluar la iniciativa, primero con un estudio de evaluabilidad realizado en 2008 y finalmente con una evaluación independiente llevada a cabo en 2012. La evaluación independiente reveló que algunos países piloto habían invertido esfuerzos considerables para mejorar el sistema de seguimiento y evaluación de los Programas Únicos. Sin embargo, fue una tarea muy compleja y los esfuerzos realizados no han dado todavía resultados satisfactorios. Hay casos de programas conjuntos que han contribuido de manera central a la iniciativa “Unidos en la acción”, pero también hay otros programas conjuntos que no han dado resultado. Lo que se desprende de las evaluaciones de la iniciativa es que los Programas Únicos compuestos de múltiples programas conjuntos resultaron demasiado complejos y fue necesario reducir el número de resultados, proporcionar un mayor enfoque estratégico y aplicar sistemas conjuntos de seguimiento y evaluación amplios para proporcionar información sobre la contribución general del sistema de las Naciones Unidas en su conjunto, y no de cada organismo, a los resultados de desarrollo a nivel nacional. En las evaluaciones de la iniciativa “Unidos en la acción” dirigidas por los países ya se había subrayado la necesidad de prestar más atención al seguimiento y la evaluación a fin de proporcionar información sobre los progresos y los resultados de la contribución del sistema de las Naciones Unidas a los logros de desarrollo de los países⁵².

Es cada vez más necesario que haya una evaluación independiente de todo el sistema

242. Las resoluciones aprobadas por la Asamblea General demuestran que los Estados Miembros que desean una mayor coherencia, eficacia y rendición de cuentas del sistema de las Naciones Unidas están cada vez más interesados en que haya un mecanismo de evaluación para todo el sistema (véanse las resoluciones 59/250, 62/208 y 64/289). En 2011, en respuesta a la resolución 64/289, la Vicesecretaria General encargó una revisión amplia del marco vigente de evaluación independiente para todo el sistema de las actividades operacionales para el desarrollo⁵³. En este examen se evalúan la posibilidad de que las Naciones Unidas mejoraran los mecanismos independientes de evaluación en todo el sistema a fin de proporcionar evaluaciones que fueran independientes, fiables y útiles sobre las cuestiones o los problemas prioritarios de carácter estratégico y operacional que enfrentaba el sistema de las Naciones Unidas. La evaluación independiente de todo el sistema fue un ejercicio amplio y complejo con un proceso de consultas extensas con los Estados Miembros y las dependencias de evaluación del sistema de las Naciones Unidas, que se apoyó también en expertos internacionales independientes.

⁵² Véase “Unidos en la acción” – Evaluaciones dirigidas por los países – Informe de síntesis, 2011. El informe de la evaluación independiente de la iniciativa “Unidos en la acción” se presentará al Presidente de la Asamblea General durante el sexagésimo sexto período de sesiones de la Asamblea.

⁵³ Mecanismos independientes de evaluación en todo el sistema, Examen amplio del marco institucional existente para la evaluación en todo el sistema de las actividades operacionales para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas encomendado por la Asamblea General en su resolución 64/289. Informe final de Angela Bester y Charles Lusthaus, abril de 2012.

El examen concluyó que, si bien es necesario que haya una evaluación independiente en todo el sistema, el marco institucional existente es inadecuado, la orientación normativa es escasa y no hay una estrategia ni un liderazgo claros para hacerla. La coordinación de la evaluación ha sido puntual y poco eficiente, y la utilidad de los informes variable.

243. En el examen también se concluyó que la politización de la evaluación ha impedido que progresara, pero que existía la voluntad en el sistema de las Naciones Unidas de tener un debate y un diálogo sustantivos sobre dicha evaluación. Las recomendaciones del examen serían pragmáticas y tendrían en consideración las posibles acciones que podrían hacer avanzar efectivamente las cuestiones. De conformidad con la resolución 64/289 de la Asamblea General sobre la coherencia en todo el sistema, las observaciones, conclusiones y recomendaciones más importantes de este examen se publicarán pronto en un informe aparte del Secretario General.

Anexo I

Encuesta realizada a los gobiernos de los países en que se ejecutan programas de las Naciones Unidas

1. La encuesta realizada a los gobiernos de los países en que se ejecutan programas se elaboró en respuesta a la resolución 64/289 de la Asamblea General sobre la coherencia en todo el sistema. El cuestionario de la encuesta se diseñó en consulta con expertos en la materia y un amplio número de funcionarios de las Naciones Unidas, entre los que se incluían los del Grupo Asesor del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, y se tradujo a todos los idiomas oficiales de la Organización.

2. Se notificó a los gobiernos que iba a realizarse la encuesta con una antelación de tres meses en un mensaje de la Vicesecretaria General, enviado por conducto del Coordinador Residente de las Naciones Unidas en los países. En este mensaje también se invitó a los gobiernos a que designaran el ministerio central y el coordinador responsable de completar el cuestionario de la encuesta. El instrumento se remitió posteriormente en una carta enviada por la Vicesecretaria General a los respectivos ministros de gobierno encargados de coordinar las actividades operacionales de las Naciones Unidas para el desarrollo. En la carta de la Vicesecretaria General se alentaba a los gobiernos a que, al rellenar el cuestionario de la encuesta, consultaran a los ministerios competentes que trabajaban en estrecha cooperación con las entidades de las Naciones Unidas en la ejecución de las actividades operacionales para el desarrollo. Se dio tiempo suficiente para la realización de tales consultas. El proceso de encuesta fue diseñado de tal manera que los gobiernos de los países en que se ejecutan programas pudieran completar el cuestionario con un nivel de control y participación plenos. A juzgar por el grado de detalle de las respuestas a la encuesta, es evidente que los gobiernos dedicaron mucho tiempo a la actividad.

3. Contestaron a la encuesta 111 países, entre los que había 41 de bajos ingresos, 44 de ingresos medianos bajos, 20 de ingresos medianos altos y otros 6 países. La encuesta se estructuró en torno a tres temas; pertinencia, eficacia y eficiencia, como se solicitó en la resolución 64/289 de la Asamblea General. Una característica destacada del cuestionario fue la relación existente entre los temas. El apoyo al desarrollo de la capacidad nacional, en particular, resultó de gran importancia en la forma en que los gobiernos evaluaron la pertinencia, eficacia y eficiencia de las actividades operacionales de las Naciones Unidas para el desarrollo. De la misma forma, se hizo hincapié en la iniciativa “Unidos en la acción” y otras medidas encaminadas a aumentar la coherencia del sistema de las Naciones Unidas en cada uno de los tres temas.

4. Algunos gobiernos indicaron que el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo había ayudado a asegurar que las actividades de las Naciones Unidas se ajustaran exactamente a las prioridades nacionales; el Marco de Asistencia para el Desarrollo también había hecho posible que los resultados obtenidos por las Naciones Unidas fueran mejores que los que hubieran conseguido las entidades de haber planificado su apoyo de manera independiente. Al mismo tiempo, algunos gobiernos opinaron que quedaba mucho más por hacer a fin de materializar todas las ventajas del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo y expresaron un firme apoyo a la adopción de más medidas para

simplificar y armonizar los procedimientos y reforzar la función de coordinación del Coordinador Residente de las Naciones Unidas.

5. Muchos gobiernos también informaron de casos de duplicación entre entidades de las Naciones Unidas y de competencia por la financiación de los donantes. Estos aspectos se observaron especialmente entre los países de bajos ingresos y los que tenían necesidades significativas de asistencia humanitaria. Con respecto a lograr mayor eficiencia, los gobiernos pidieron que se utilizaran más las capacidades y los sistemas de los países, y que hubiera mayor coherencia entre las entidades de las Naciones Unidas.

6. Al preguntarles sobre los cinco ámbitos más importantes que precisarían de la asistencia de las Naciones Unidas en los próximos cuatro años, casi todos los países señalaron el medio ambiente y el desarrollo sostenible (incluidos el cambio climático, el agua y el saneamiento), seguidos en importancia por la salud; sin embargo, entre los países de ingresos bajos, el orden se invertía. Los países de ingresos bajos también tendieron más que otros a señalar el apoyo a la reducción de la pobreza y la educación.

7. Finalmente, se invitó a los gobiernos a comparar el desempeño de las Naciones Unidas y el de otras dos categorías de asociados externos: las instituciones financieras internacionales y otras instituciones multilaterales, y los donantes bilaterales. Los encuestados colocaron sistemáticamente a las Naciones Unidas por delante de las instituciones financieras internacionales y otras instituciones multilaterales, y estas, a su vez, quedaron por delante de los donantes bilaterales.

Fuente: Análisis de las respuestas a la encuesta realizada a los gobiernos de los países en que se ejecutan programas (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, 2012).

Anexo II

Evaluación independiente de las enseñanzas obtenidas en la ejecución de la iniciativa “Unidos en la acción”

1. La evaluación independiente de las enseñanzas obtenidas en la ejecución de la iniciativa “Unidos en la acción” se realizó en 2011 y 2012, de conformidad con el mandato encomendado en la resolución 62/208 de la Asamblea General sobre la revisión trienal amplia de la política y sobre la base de las modalidades refrendadas por la Asamblea General en su resolución 64/289 sobre la coherencia en todo el sistema.

2. Las principales conclusiones y enseñanzas obtenidas de la evaluación independiente son las siguientes:

a) La adopción voluntaria de la iniciativa “Unidos en la acción” ha hecho que hubiera más liderazgo de los gobiernos de los países piloto y que estos asumieran mayor control en el proceso de reforma y los programas de las Naciones Unidas. La iniciativa ha revelado que el sistema de las Naciones Unidas puede responder mejor a las necesidades y prioridades específicas de los países piloto, incluidas las de los países menos adelantados y los de ingresos medianos;

b) La iniciativa “Unidos en la acción” también permite que el sistema de las Naciones Unidas pueda abordar más adecuadamente las cuestiones intersectoriales (por ejemplo, los derechos humanos y la igualdad entre los géneros), con la ventaja añadida de que tienen más capacidad de prestar apoyo a los gobiernos en relación con otras cuestiones de desarrollo multidisciplinarias (por ejemplo, la pobreza, la mortalidad en la niñez o la gobernanza local). El enfoque “Unidos en la acción” también ha facilitado una mayor defensa de tales cuestiones;

c) Si bien otras iniciativas de reforma de las Naciones Unidas se han centrado en aspectos concretos relativos a la programación, la financiación, la gestión y la contabilidad, la particularidad de “Unidos en la acción” es que considera todos esos aspectos como un conjunto interconectado. Ese conjunto también comprende otras innovaciones potencialmente útiles en el contexto del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, por ejemplo, las nuevas formas de tratar los programas y la programación conjuntos, los sistemas de seguimiento compartidos, las adquisiciones locales conjuntas, las estrategias comunes de comunicaciones y los códigos de conducta de los equipos de las Naciones Unidas en los países.

3. Las iniciativas “Programa único”, “Líder único” y “Voz única” no han logrado que haya una jerarquía única para la rendición de cuentas, y esto tiene implicaciones a la hora de medir el desempeño. Dado que cada organización de las Naciones Unidas tiene su propia estructura de gobernanza, mandato y cultura, cada organismo sigue siendo la unidad primaria de rendición de cuentas en relación con el desempeño y la gestión. La rendición de cuentas “vertical” sigue prevaleciendo sobre la “horizontal”. En muchos sentidos, la iniciativa “Unidos en la acción” ha sido unidireccional.

4. Los equipos de las Naciones Unidas en los países piloto, con el apoyo de las oficinas del Coordinador Residente, están próximos a alcanzar los límites de lo que puede conseguirse en cuanto a reducción de los costos de transacción y aumento de

la eficiencia mediante innovaciones en los países con el concepto de “Oficina única”. Dado que muchos elementos sistémicos de alto nivel no han cambiado, está aumentando el costo marginal de la mayor coordinación a nivel de los países. En más de una ocasión, las soluciones a nivel local han planteado problemas de gestión a nivel institucional. En muchos ámbitos, solo si hay un cambio sistémico significativo se puede facilitar y abaratar la coordinación a nivel de los países.

5. El “Fondo único” es una valiosa adición a las modalidades tradicionales de financiación y ofrece la posibilidad de satisfacer una gama más amplia de necesidades y prioridades en los países en que se ejecutan programas que la ofrecida por la financiación tradicional con recursos básicos y complementarios, que se limita a las que señalan los organismos que movilizan los recursos. No obstante, preocupa la sostenibilidad de esos instrumentos de financiación.

Fuente: Evaluación independiente de las enseñanzas obtenidas, secretaria de la Evaluación Independiente de la iniciativa “Unidos en la acción” (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, 2012).
