



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

Distr. general
13 de abril de 2006
Español
Original: inglés

Período de sesiones anual de 2006

Ginebra, 12 a 23 de junio de 2006

Tema 6 del programa provisional

Informe anual del Administrador

Informe del marco de financiación multianual sobre el desempeño y los resultados del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en 2005

Resumen

La Junta Ejecutiva aprobó en su segundo período ordinario de sesiones, celebrado en septiembre de 2003, el marco de financiación multianual correspondiente a 2004-2007 (DP/2003/32), en el que se establecieron las metas de la organización y los resultados previstos para ese período de cuatro años. Las metas y los resultados del marco de financiación se derivan principalmente de las peticiones de asistencia del PNUD recibidas de los países en que se ejecutan programas. En las metas se incorporan también diversos objetivos e inquietudes institucionales e internacionales, como los objetivos de desarrollo del Milenio, las prioridades de reforma de las Naciones Unidas, y los mandatos concretos del PNUD. En este documento se informa sobre el desempeño del PNUD en 2005 en relación con esas metas básicas y estrategias institucionales. Las observaciones formuladas en este informe se derivan del análisis del desempeño de los programas ejecutados en 135 países cuyos resultados se presentan en relación con las metas anuales establecidas para conseguir los efectos previstos. De conformidad con las peticiones de la Junta Ejecutiva, en el documento se incluye información sobre el desempeño en relación con la orientación prioritaria de los programas y sus resultados, las estrategias de la organización y los gastos efectuados para alcanzar los objetivos del marco de financiación multianual. Además, en consonancia con la decisión 2005/20, se ha integrado en todo el análisis el tema principal elegido, esto es, el fomento de la capacidad.

Elementos de una decisión

La Junta Ejecutiva tal vez desee tomar nota del segundo informe del ciclo del actual marco de financiación multianual, 2004-2007, y hacerlo suyo, reconociendo a la vez el esfuerzo realizado por el PNUD para incorporar el fomento de la capacidad como tema principal de sus actividades. Tal vez, la Junta desee también considerar



la evolución de las condiciones internas y externas como base para el examen de los logros y las dificultades. A medida que la organización continúa perfeccionando sus enfoques para medir los resultados y el desempeño a través del tiempo, la Junta tendrá la oportunidad de mantener un diálogo con la organización como parte del proceso preparatorio del marco de financiación multianual para el período 2008-2011.

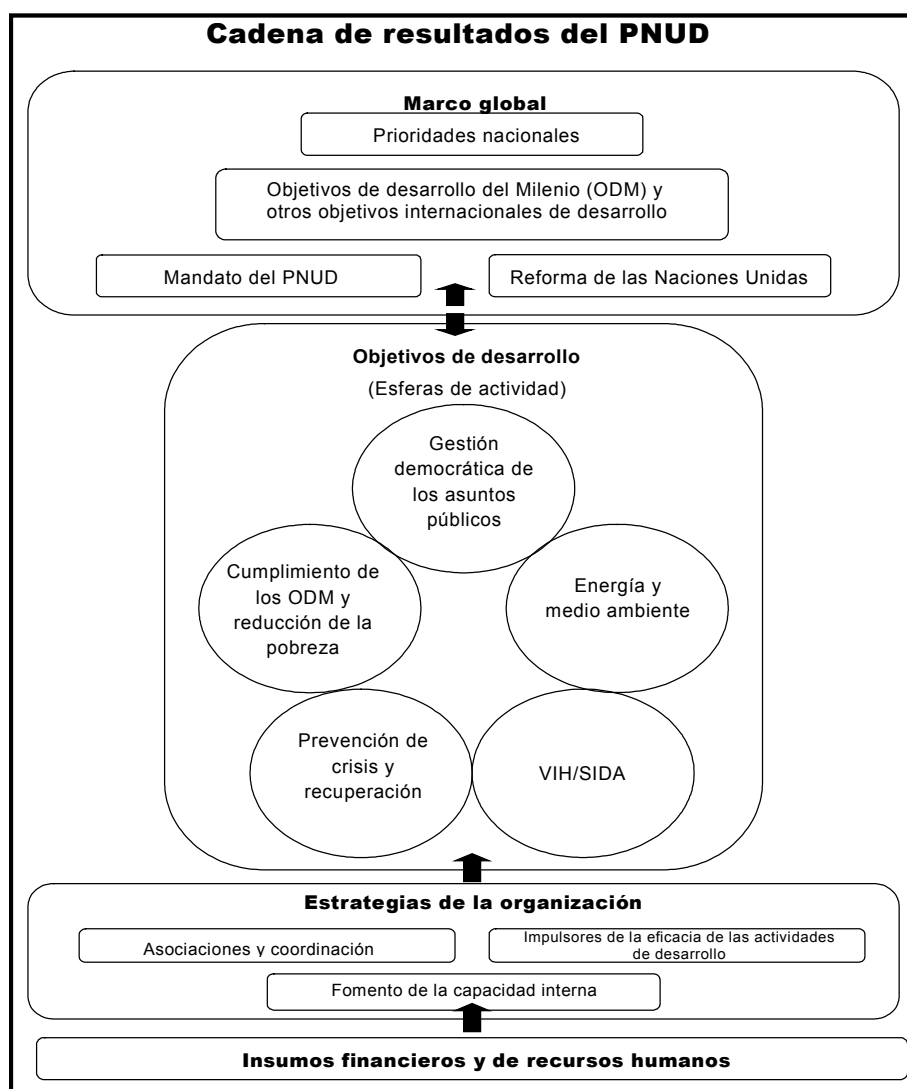
Índice

<i>Capítulo</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	5
II. Resumen	6
A. Información básica correspondiente a 2005	8
III. Resultados de los programas	11
A. Distribución de la cartera mundial de programas	11
B. Rendimiento a nivel mundial	15
C. Principales resultados por actividad	17
IV. Ejecución de la estrategia organizativa	34
A. Asociaciones y coordinación	34
B. Resultados de la gestión	45
C. Resultados financieros	49
V. Conclusión	53

Lista de abreviaturas

CEAH	Comité Ejecutivo de Asuntos Humanitarios
CEAD/OCDE	Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
CEDEAO	Comunidad Económica de los Estados de África Occidental
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
FMSTM	Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria
FNUDC	Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización
GNUD	Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo
MFA	Acuerdo Multifibras
ODM	Objetivos de desarrollo del Milenio
OEEO	Organización de Estados del Caribe Oriental
ONUSIDA	Programa conjunto de las Naciones Unidas sobre el virus de la inmunodeficiencia humana y el síndrome de inmunodeficiencia adquirida
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
TIC	Tecnologías de la información y las comunicaciones
UNIFEM	Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer
VNU	Voluntarios de las Naciones Unidas

Nota: En este informe, la suma de los valores puede no corresponder exactamente a los totales indicados debido al redondeo de las cifras.



Nota sobre la cadena de resultados del PNUD:

La programación del PNUD para el desarrollo se basa en las cinco esferas de actividad seleccionadas, cada una de las cuales abarca diversas líneas de servicios que representan ámbitos de trabajo subsidiarios. Las oficinas en los países se refieren a las esferas de actividad y las líneas de servicios para determinar los ámbitos de concentración prioritaria de la organización antes de poner en marcha los programas. Al formular un determinado proyecto o programa de desarrollo, las oficinas en los países comienzan por establecer el “efecto” previsto, de común acuerdo con el gobierno y los sectores interesados en el país. Estos efectos normalmente se establecen para todo el período que abarca el programa del país. Diversos proyectos y programas pueden contribuir a un determinado efecto. En el sistema de gestión basado en los resultados que utiliza el PNUD, los efectos están vinculados a la línea de servicios y las esferas de actividad. El número de efectos que se espera lograr indica el nivel de actividad de la programación en cada línea de servicios y esfera de actividad. Las oficinas en los países deben presentar informes sobre el progreso alcanzado en relación con las metas anuales para el logro de tales efectos. El informe anual del marco de financiación multianual se centra en el desempeño, considerado desde el punto de vista del logro de los efectos previstos. Los “impulsores de la eficacia de las actividades de desarrollo” son aspectos intersectoriales que la organización procura integrar en todos los efectos que se propone lograr.

I. Introducción

1. La Junta Ejecutiva aprobó en su segundo período ordinario de sesiones, celebrado en septiembre de 2003, el segundo marco de financiación multianual, correspondiente a 2004-2007 (DP/2003/32), en el que se establecían las metas y los resultados previstos de la organización para ese período cuadrienal. Las metas se establecieron principalmente a partir de las peticiones de asistencia del PNUD recibidas de los países en que se ejecutan programas, y en ellas se incorporaron una serie de objetivos e inquietudes institucionales e internacionales, como los objetivos de desarrollo del Milenio (ODM), las prioridades de reforma de las Naciones Unidas y los mandatos concretos consagrados en la carta del PNUD.

2. A partir de estos factores, en el marco de financiación multianual, 2004-2007, se establecieron los siguientes objetivos básicos de la organización: a) lograr los objetivos de desarrollo del Milenio y reducir la pobreza humana; b) fomentar la gestión democrática de los asuntos públicos; c) hacer buen uso de la energía y el medio ambiente para el desarrollo sostenible; d) prevenir las crisis y facilitar la recuperación; y e) responder ante el VIH/SIDA. Como elementos fundamentales para lograr estos objetivos, en el marco de financiación multianual se señalaron también tres series de estrategias de la organización para el ciclo correspondiente. Estas comprendían: la integración de cinco “elementos impulsores de la eficacia de las actividades de desarrollo”¹; el fomento de las alianzas y la coordinación con los organismos y organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y con otros asociados para el desarrollo; y el fomento de la capacidad interna para respaldar el logro de resultados (véase el diagrama de la “cadena de resultados del PNUD” que figura en la página 3).

3. El informe del marco de financiación multianual sobre el desempeño y los resultados del PNUD en 2005 ofrece una misión general del rendimiento de la organización frente a sus metas básicas y estrategias, y un análisis de cómo las alianzas establecidas con el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización (FNUDC), el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), el programa de Voluntarios de las Naciones Unidas (VNU) y la Dependencia Especial para la Cooperación Sur-Sur del PNUD han contribuido a la obtención de resultados y promovido la utilización de los impulsores de la eficacia de las actividades de desarrollo. El nuevo formato para la presentación de informes fue aprobado por la Junta Ejecutiva en su primer período ordinario de sesiones de 2004. Para 2005, año intermedio, la Junta pidió que se le presentara un informe más breve y menos exhaustivo². Con el propósito de ofrecer a los miembros interesados de la Junta Ejecutiva un análisis más detallado, el informe incluye una serie de anexos que pueden consultarse en la página web de la Junta Ejecutiva del PNUD (<http://www.undp.org/execbrd/>).

¹ Los elementos impulsores del desarrollo, que se ampliaron a seis en 2004, son los siguientes: a) el fomento de la capacidad nacional; b) un mayor control nacional de las actividades; c) la promoción y facilitación de un entorno normativo propicio; d) la búsqueda de soluciones Sur-Sur; e) la promoción de la igualdad entre los géneros, y f) el establecimiento de alianzas para obtener resultados.

² Como se indica en el documento DP/2004/CRP.6, el PNUD convino en presentar cada dos años un informe completo sobre los resultados del marco de financiación multianual.

4. Las observaciones formuladas en este informe se derivan del análisis del desempeño de los programas ejecutados en 135 países, cuyos resultados se presentan en relación con las metas anuales establecidas para conseguir los efectos previstos³. De conformidad con las peticiones de la Junta Ejecutiva, en el documento se incluye información sobre el desempeño en relación con la orientación prioritaria de los programas y sus resultados, las estrategias de la organización y los gastos efectuados para alcanzar los objetivos del marco de financiación multianual. Asimismo, según la decisión 2005/20 de la Junta Ejecutiva, el tema principal del informe es el fomento de la capacidad. Se eligió este tema teniendo presente la importancia que se le atribuyó en el marco de la revisión trienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales y en el documento final de la Cumbre Mundial, así como la importancia que le otorga el PNUD. El fomento de la capacidad ha sido desde hace mucho tiempo un elemento integral y distintivo del enfoque del PNUD respecto del desarrollo, que comprende el fortalecimiento de la capacidad de los agentes nacionales para dirigir sus propias actividades de desarrollo.

5. El presente informe comprende varias secciones. Después de la introducción y el resumen, se hace un amplio análisis de la cartera de programas, examinando la distribución de la demanda y de los gastos, así como los progresos alcanzados en relación con las metas establecidas por los programas en los países. En esta sección se indica además el trabajo de fomento de la capacidad que ha realizado el PNUD, las dificultades que han surgido y algunos adelantos notables alcanzados en ese ámbito. En la sección referente a la ejecución de la estrategia de la organización se examinan dos estrategias críticas esbozadas en el marco de financiación multianual 2004-2007, a saber, la integración de los impulsores de la eficacia de las actividades de desarrollo y la formación de asociaciones y la coordinación. En la sección que trata de los resultados de la gestión se señalan el progreso y los logros de las estrategias de la organización, como el fomento de la capacidad interna, la eficiencia organizativa, la transparencia y la rendición de cuentas. La sección referente a los resultados financieros ofrece un panorama general del rendimiento de la organización y de las fuentes y la utilización de los fondos en relación con los principales indicadores financieros. Por último se presenta una breve conclusión, en que se resume todo el informe. El documento anual sobre el marco de financiación multianual debe considerarse junto con el documento de sesión correspondiente (DP/2006/19), en el que se consigna la respuesta de la administración a las principales conclusiones del informe.

II. Resumen

6. Este informe se presenta en momentos en que se producen profundas transformaciones en el panorama del desarrollo a nivel mundial. El informe del Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas correspondiente a 2005, titulado “Invirtiendo en el desarrollo: un plan práctico para conseguir los objetivos de desarrollo del Milenio”, dio lugar a la formulación de nuevos conceptos e iniciativas mundiales de desarrollo para los próximos diez años. En el segundo Foro de alto nivel sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo (conocido oficialmente como Foro de alto nivel de París),

³ Se han utilizado datos provenientes de la encuesta de las entidades asociadas, los informes de la auditoría interna, y el cuadro de mando integral, para verificar la autoevaluación de los resultados.

celebrado en 2005, se redefinió la asistencia para el desarrollo desde la perspectiva de los países en desarrollo y de los países desarrollados. La Sesión plenaria de alto nivel del sexagésimo período de sesiones de la Asamblea General (llamada oficialmente Cumbre Mundial), celebrada en septiembre de 2005, fue otro acontecimiento notable en el que se reafirmó el compromiso de la comunidad mundial respecto de la reforma de las Naciones Unidas y la adopción de nuevos enfoques de la asistencia para el desarrollo. Se prevé que el Grupo de alto nivel sobre la coherencia dentro del sistema de las Naciones Unidas en las esferas del desarrollo, la asistencia humanitaria y la protección del medio ambiente, establecido recientemente por el Secretario General en respuesta a estos y otros acontecimientos mundiales, sentará las bases para una reestructuración fundamental de las Naciones Unidas y de su marco operativo en los próximos años⁴.

7. Una de las conclusiones más importantes que se desprenden de este informe es que el PNUD se está posesionando para responder a los cambios ocurridos en el ámbito del desarrollo y al mandato de reforma de las Naciones Unidas. Los datos de los programas en los países indican que un mayor número de oficinas participan en programas conjuntos y en nuevas disposiciones para la prestación de la ayuda, como los enfoques sectoriales, el apoyo presupuestario directo y los fondos mancomunados⁵. Uno de los acontecimientos más positivos de 2005 fue el establecimiento en Cabo Verde de la primera oficina conjunta, la Oficina de los Fondos y Programas de las Naciones Unidas en Cabo Verde, que representó una medida importante de reforma a nivel del país⁶. Si bien la participación del PNUD en estos tipos de procesos es limitada, las iniciativas de esta índole aportan enseñanzas y ejemplos que, junto con las determinaciones del Grupo de alto nivel sobre la coherencia dentro del sistema de las Naciones Unidas en las esferas del desarrollo, la asistencia humanitaria y la protección del medio ambiente, ayudarán a orientar la ampliación de las actividades en el futuro.

8. El examen general de los resultados y el desempeño en 2005 indica que, pese a algunas limitaciones y contratiempos, el PNUD va por buen camino para alcanzar las metas y ejecutar las estrategias operacionales del marco de financiación multianual, 2004-2007. Los resultados alentadores que se desprenden de la información sobre los programas en los países concuerdan con las opiniones favorables del PNUD expresadas por importantes entidades nacionales asociadas y quedan corroborados por el notable aumento de los recursos que la organización movilizó localmente en 2005. Sin embargo, es evidente que, pese a los resultados mayormente positivos logrados en 2005, hay que hacer más para superar las dificultades apremiantes que presenta el desarrollo en los diversos países. En este informe se señala

⁴ En la Cumbre Mundial celebrada en septiembre de 2005, los dirigentes mundiales resolvieron “consolidar y actualizar el programa de trabajo de las Naciones Unidas de forma que responda a las necesidades actuales de los Estados Miembros ...”. En el informe del Secretario General titulado “Los mandatos y su ejecución: análisis y recomendaciones para facilitar el examen de los mandatos” (A/60/733) se señalan las principales dificultades para alcanzar ese objetivo.

⁵ Los enfoques sectoriales suponen la colaboración de diversos organismos con los gobiernos para abordar problemas de un determinado sector de manera coordinada y coherente. El apoyo presupuestario directo consiste en el suministro de recursos financieros directamente al presupuesto nacional de los gobiernos. Los fondos mancomunados normalmente entrañan la colaboración de una serie de entidades asociadas para llevar a cabo un programa o iniciativa determinados, aprobando recursos a un fondo común para la ejecución de las actividades.

⁶ El PNUD se propone establecer 20 oficinas conjuntas para fines de 2007, de conformidad con la decisión del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

una serie de deficiencias internas y externas que la organización debe subsanar para resolver dichas dificultades, como se indica en el documento de sesión correspondiente (DP/2006/19), en el que figura la respuesta de la administración a estas cuestiones, así como una indicación preliminar de la visión estratégica amplia del PNUD para el futuro.

A. Información básica correspondiente a 2005

9. El PNUD concentra su labor principalmente en dos esferas de actividad, la adecuada gestión pública y la reducción de la pobreza, que, consideradas en conjunto, absorbieron la mayor parte de los gastos de los programas en 2005. De hecho, el PNUD es uno de los mayores proveedores mundiales de asistencia técnica en el ámbito de la gestión pública. El grado de concentración en esas dos esferas se refleja parcialmente en el hecho de que más de la mitad de los gastos totales de los programas en 2005 se hubiera destinado a cuatro líneas de servicios (tres dedicadas a la gestión pública y una a la reducción de la pobreza), de un total de 30 líneas. La mayoría de los programas en los países cumplieron parcial o plenamente sus metas de desempeño en 2005, y casi todas las actividades de los programas se concentraron en las cinco esferas de actividad previstas.

10. De conformidad con la decisión 2005/20 de la Junta Ejecutiva, en el informe se describen las actividades de fomento de la capacidad nacional del PNUD y las dificultades surgidas en esa esfera, sobre todo en lo concerniente al logro de los objetivos de desarrollo del Milenio. El PNUD considera el fomento de la capacidad principalmente como un proceso que debe ser impulsado por los propios países y que es indispensable para el desarrollo humano. Forma parte fundamental del mandato del PNUD y se trata como un elemento impulsor del desarrollo de carácter intersectorial que abarca todas las esferas de actividad⁷. En vista del compromiso común de combatir la pobreza y la determinación de la comunidad internacional de aumentar el volumen de la ayuda, para el PNUD se ha hecho aún más urgente la necesidad de fomentar la capacidad de negociar, administrar, supervisar y utilizar la financiación para el desarrollo humano⁸.

11. El fomento de la capacidad ocupó un lugar destacado en la labor del PNUD en 2005. Esto se hizo evidente sobre todo en las actividades relativas a la reducción de la pobreza, a medida que las dependencias en la sede y las oficinas regionales y en los países hacían mayores esfuerzos por incorporar los ODM como parte integrante de la planificación de los programas y la presentación de informes, y ponían en funcionamiento el nuevo paquete integrado de servicios⁹. Los resultados de estas

⁷ El PNUD entiende por capacidad “la habilidad de los individuos, las instituciones y las sociedades de cumplir funciones, resolver problemas y establecer y alcanzar objetivos de manera sostenible”. El desarrollo de la capacidad es el proceso por el cual ésta se adquiere, fortalece, adapta y mantiene a través del tiempo.

⁸ En la Declaración del Milenio, la declaración de París sobre la eficacia de la ayuda y el Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005 se señala la creciente importancia del fomento de la capacidad a nivel mundial.

⁹ Respondiendo a la demanda de servicios para el desarrollo en esta esfera de actividad, el PNUD implantó a fines de 2005 el paquete integrado de servicios, con el fin de apoyar las estrategias nacionales basadas en los ODM. Este paquete integrado de servicios proporciona al PNUD: a) un marco para prestar diversos servicios institucionales a fin de responder a la demanda de asistencia técnica de los países para preparar, reforzar y ejecutar estrategias de desarrollo

actividades se reflejaron en el gran número de países que presentaron informes sobre los ODM o informes sobre el desarrollo humano con anterioridad a la Cumbre Mundial y los muchos países que formularon estrategias de reducción de la pobreza y planes nacionales de desarrollo basados en los ODM, con el apoyo del PNUD.

12. Gran parte de la labor del PNUD en la esfera de actividad relativa a la gestión pública estuvo dedicada al fomento de la capacidad. Ésta se centró principalmente en la reforma del sector público, la descentralización y el gobierno local, así como en programas de apoyo al sistema electoral en diversas situaciones de desarrollo complejas y a menudo difíciles. En 2005, el PNUD financió varios programas importantes de fomento de la capacidad en materia de gestión pública en países como el Afganistán, el Camerún, Haití, Honduras, el Iraq y la República Democrática del Congo. Como se recomendó en el informe de 2004 del PNUD “La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos”, el fortalecimiento de los cimientos de la democracia fue el tema central de las actividades de fomento de la capacidad en la región, a la que se destinaron la mayor parte de los gastos en el ámbito de la gestión pública.

13. La devastación ocasionada por los desastres naturales, como el catastrófico tsunami en Asia, los huracanes en el Atlántico y una serie de terremotos en 2004 y 2005, indicó al PNUD la necesidad de ampliar la capacidad de preparación y respuesta para hacer frente a las crisis y los desastres. En 2005, los programas en los países se propusieron reforzar la capacidad nacional y local de coordinación de la asistencia en casos de desastre, así como la preparación, la recuperación y los sistemas de gestión, incluida la tecnología de alerta temprana. Las actividades de fomento de la capacidad también estuvieron dirigidas a hacer frente a las crisis ocasionadas por el hombre y en los programas se adoptaron iniciativas para reforzar la capacidad de las autoridades nacionales de asumir la responsabilidad a largo plazo por los programas relativos a las minas terrestres.

14. En comparación con su intensa actividad dirigida a la reducción de la pobreza y el fomento de una adecuada gestión pública, la participación del PNUD en la lucha contra el VIH/SIDA fue relativamente reducida pero estuvo concentrada con gran precisión en la formación de líderes y la ampliación de la capacidad de los órganos nacionales de lucha contra el VIH/SIDA. El PNUD cumplió una función rectora, en colaboración con el Banco Mundial y el ONUSIDA, para ayudar a los países a integrar de manera más eficaz su trabajo relativo al VIH/SIDA en los documentos sobre las estrategias de reducción de la pobreza basados en los ODM. El programa también colaboró estrechamente con 32 países africanos para ampliar su capacidad de adaptar, mediante la introducción de salvaguardas y medidas de flexibilidad, los acuerdos sobre los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio para asegurar el acceso a los medicamentos antirretrovirales.

15. La labor del PNUD en el ámbito de la energía y el medio ambiente consistió en gran medida en el fortalecimiento de la capacidad para formular planes y estrategias de desarrollo sostenible. La iniciativa de autoevaluación nacional de la capacidad constituyó un punto de partida para que la organización ayudara a un gran número

basadas en los ODM; b) un mecanismo concreto que facilita el diálogo con los países a fin de lograr resultados de desarrollo que contribuyan al cumplimiento de los ODM, y c) un mecanismo que facilita expresamente la comunicación con otros organismos del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo y de las instituciones de Bretton Woods, para aprovechar sus conocimientos y experiencias particulares.

de países a formular sistemas e iniciativas de ordenamiento ambiental. En 2005 se estableció un programa de apoyo de escala mundial para ayudar a más de 100 países que deseaban participar o que ya participaban en la iniciativa de autoevaluación.

16. En este informe se ponen de relieve algunas iniciativas importantes de fomento de la capacidad en curso y se indican algunas deficiencias del desempeño del PNUD en este ámbito, como el hecho de que no haya podido incorporar plenamente elementos impulsores del fomento de la capacidad en su labor. Hay que señalar en particular que en los programas en los países no se atribuye suficiente importancia al fomento de la capacidad para que los propios países puedan hacerse cargo de las actividades. En el informe se observa que el fomento de la capacidad y los intentos de promover un mayor control nacional de los programas toman algún tiempo y que en algunos casos se han producido demoras en la ejecución de las actividades de los programas. Sin embargo, la conclusión que se deriva de esos casos es que las inversiones dirigidas a promover un mayor control nacional y a reforzar la capacidad interna son decisivas para la sostenibilidad de las actividades a largo plazo. El informe señala que no se han destinado suficientes recursos al fomento de la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil y de los grupos marginados. En 2005, una parte de los fondos del objetivo de distribución de recursos con cargo a los fondos básicos (TRAC-2) se asignará al fomento de la capacidad nacional para el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio y esto contribuirá a la plena integración del fomento de la capacidad en las actividades de los programas en los próximos años.

17. El informe pone de relieve una serie de dificultades y contratiempos que han surgido en relación con otros elementos impulsores del desarrollo. Aunque el desempeño ha sido generalmente aceptable, los resultados de los impulsores relativos al género y a la cooperación Sur-Sur fueron menos alentadores. El fondo fiduciario para las cuestiones de género establecido en 2005, la asignación de 10 millones de dólares de los recursos ordinarios a la incorporación de la perspectiva de género y la decisión del Administrador de establecer un comité directivo y de ejecución en materia de género que él mismo preside, son sólo algunas de las iniciativas que se han adoptado para corregir las deficiencias en este ámbito. En el período de sesiones anual de la Junta Ejecutiva que tendrá lugar en junio de 2006 se examinará un informe sobre el adelanto relativo a la aplicación del tercer marco para la cooperación Sur-Sur (DP/2006/21).

18. En lo que concierne a la gestión, en el informe se señalan varios aspectos importantes en los que el PNUD está reconsiderando y reformando sus procedimientos para conseguir un mejor desempeño y rendición de cuentas. Esto comprende una reducción ulterior del coeficiente de los gastos de administración respecto de los gastos totales; un aumento significativo de los gastos destinados a los programas; la actualización del reglamento financiero y la reglamentación financiera detallada con el fin de mejorar la rendición de cuentas e incorporar directrices para la gestión del riesgo; y la certificación de funcionarios que han adquirido nuevos conocimientos de gestión de proyectos. La organización ha aprovechado las posibilidades que ofrece el sistema Atlas para establecer sistemas de supervisión del desempeño y un marco de control interno.

19. El desempeño del PNUD en 2005 coincidió a grandes rasgos con lo previsto en el marco cuadrienal, pero habrá que hacer un mayor esfuerzo para superar los obstáculos en el futuro. La organización está decidida a trascender esas dificultades y lograr mayores adelantos en los años por venir.

III. Resultados de los programas

20. En esta sección del informe se analiza en qué medida el PNUD está bien encaminado para ayudar a los países a lograr los efectos y resultados previstos en materia de desarrollo. Esto no debe verse como una evaluación de los efectos reales conseguidos, sino más bien como un examen del progreso y las contribuciones del PNUD hacia el logro de los efectos previstos, establecidos en los países, en colaboración con los gobiernos y otras entidades asociadas. En la sección también se revisa el desempeño en cada esfera de actividad, con especial atención a las iniciativas y los resultados de fomento de la capacidad.

A. Distribución de la cartera mundial de programas

21. En 2005, los 135 programas del PNUD en los países llevaron a cabo actividades de reducción de la pobreza (véase el cuadro 1). Todos, salvo dos, se ocuparon de cuestiones relativas a la gestión pública, y 123 de la energía y el medio ambiente. La lucha contra el VIH/SIDA (90 programas) y la prevención de las crisis y recuperación (83 programas) presentaron tasas más reducidas de actividad en los países. Los programas del PNUD, en colaboración con los sectores interesados en los países, se habrían propuesto conseguir 1.653 efectos relativos al desarrollo en las cinco esferas de actividad establecidas. El 33% de los efectos correspondía a la esfera de reducción de la pobreza, el 28% a la gestión pública, al 22% a la energía y el medio ambiente, el 9% a la prevención de crisis y la recuperación y el 8% a la lucha contra el VIH/SIDA.

Cuadro 1

Distribución de las actividades de los programas

<i>Actividad</i>	<i>Número de países</i>	<i>Porcentaje de efectos</i>	<i>Porcentaje de gastos</i>
Reducción de la pobreza	135	33	25
Gestión pública	133	28	46
Energía y medio ambiente	123	22	11
Prevención de crisis y recuperación	83	9	12
Lucha contra el VIH/SIDA	90	8	5

22. En lo que respecta a las finanzas, el monto total de los gastos de los programas ascendió a 3.650 millones de dólares. De esta suma, 3.330 millones de dólares correspondían a gastos de los programas en los países, y los 325 millones restantes a programas de la sede y programas regionales, como el programa de asistencia al pueblo palestino. El 90%, de los gastos de los programas en los países o 3.038 millones de dólares, estaban vinculados directamente a las cinco esferas de actividad mencionadas¹⁰. La mayor parte de esta suma (un 46%) se dedicó a las actividades de gestión pública, seguidas de las actividades de reducción de la pobreza, a las que correspondió el 25% de los gastos, y las actividades de prevención de crisis y recuperación y de energía y medio ambiente, a cada una de las cuales puede atribuirse aproximadamente un 12% de los gastos. Un 5% de los gastos de los programas

¹⁰ El 10% restante de los gastos no estaban vinculados a las esferas de actividad a través de los programas en los países, cuando se preparó este informe, por motivos que no se precisaron.

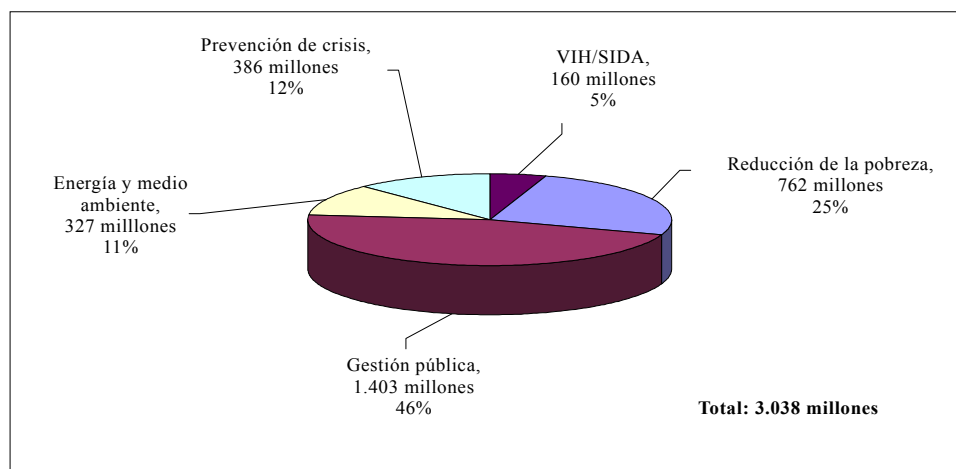
se dedicaron a las actividades de lucha contra el VIH/SIDA. El análisis más detenido de los datos indica que el 50% de los gastos totales en 2005 era atribuible a cuatro de las 30 líneas de servicios del PNUD. Tres de las cuatro líneas de servicios correspondían a la esfera de actividad relativa a la gestión pública y la cuarta a las actividades de reducción de la pobreza. Las líneas de servicios se referían a la administración pública y la lucha contra la corrupción (16% de los gastos), los sistemas electorales (12%), iniciativas locales de reducción de la pobreza (11,8%) y descentralización y gobierno local (10%).

23. El monto relativamente alto de los gastos dedicados a la esfera de actividad de la gestión pública se explica por la ejecución de grandes proyectos de reforma del sector público y de los sistemas electorales en África, Asia y América Latina. Por ejemplo, en 2005, el PNUD prestó asistencia técnica y coordinó el apoyo de los donantes a los procesos electorales en el Afganistán, el Iraq y la República Democrática del Congo, todos los cuales entrañaron gastos cuantiosos. La actividad y los gastos de los programas en este ámbito fueron considerables en la región de América Latina y el Caribe, a la cual puede atribuirse el 41% de los gastos totales de las actividades relativas a la gestión pública. El PNUD y las entidades asociadas han hecho un esfuerzo concertado para corregir algunos de los factores que amenazan la democracia señalados en el informe de 2004, “La democracia en América Latina: hacia una democracia de las ciudadanas y los ciudadanos”¹¹, en el que se subrayó la necesidad de corregir las deficiencias de las instituciones públicas, incluida la falta de transparencia, de una rendición de cuentas adecuada y de capacidad para prestar servicios eficazmente. Muchos de los esfuerzos del PNUD en la región han estado dirigidos a fortalecer las instituciones públicas, desde el Gobierno nacional hasta las autoridades provinciales y locales. En esta región, como en África y en Asia, la descentralización ayudará a asegurar que las instituciones públicas funcionen eficazmente y presten los servicios necesarios.

Gráfico 1

Gastos de los programas por países, por esfera de actividad, 2005

(En millones de dólares EE.UU.)



¹¹ Este informe puede consultarse en línea en <http://democracyreport.undp.org>.

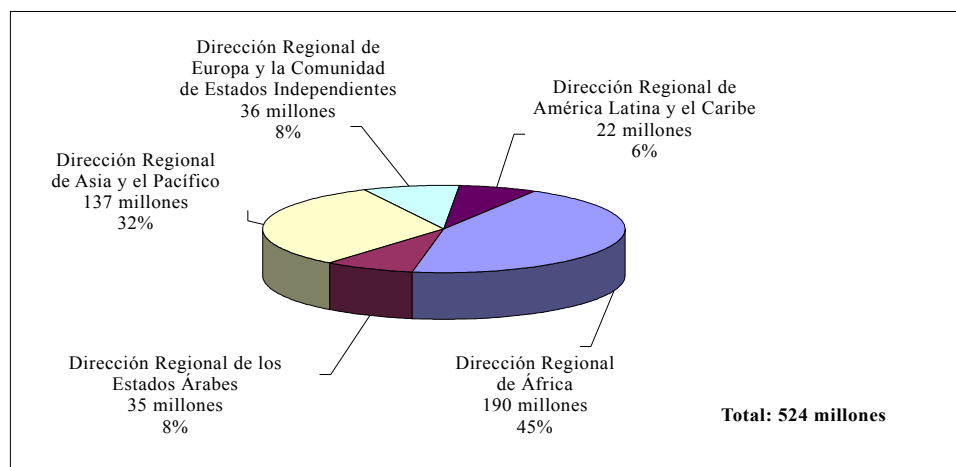
24. La labor del PNUD en países como el Afganistán y el Iraq, así como en los países afectados por el tsunami, ocasionó gastos relativamente altos en la esfera de actividad de prevención de crisis y recuperación. Una parte importante de los gastos de los programas en esta esfera y en la referente a la gestión pública se financió con cargo a otros recursos¹².

25. Desde el punto de vista de las oficinas regionales, el 45% de los gastos de los programas con cargo a los recursos ordinarios (TRAC) correspondió a los países africanos, seguidos de la región de Asia y el Pacífico (con el 32% de los gastos del presupuesto ordinario), Europa y la Comunidad de Estados Independientes (8%), los Estados árabes (8%) y América Latina (6%). Sin embargo, si se tienen en cuenta otros gastos, el 39% de los gastos totales del programa correspondió a la región de América Latina y el Caribe, seguida de los países de Asia y el Pacífico (24%) y de África (20%), los Estados árabes (9%) y Europa y la Comunidad de Estados Independientes (8%). La labor en países como el Afganistán y la asistencia a los damnificados por el tsunami explica en parte la proporción relativamente alta de los gastos que correspondieron a la región de Asia y el Pacífico.

Gráfico 2

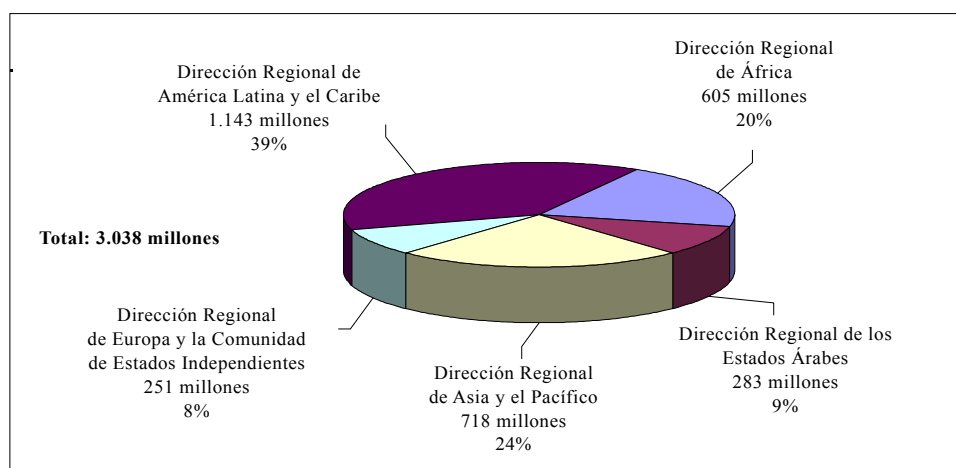
Distribución de los gastos del presupuesto ordinario por regiones, 2005

(En millones de dólares EE.UU.)



¹² Estos provienen de la participación de los gobiernos en la distribución de los gastos y otras contribuciones de donantes o terceras partes.

Gráfico 3
Distribución de los gastos totales por regiones
 (En millones de dólares EE.UU.)



26. El análisis indica que la organización ha cumplido uno de los objetivos estratégicos básicos del ciclo actual del marco de financiación multianual, que consiste en concentrar las actividades de los programas y los recursos financieros en las cinco esferas de actividad y las 30 líneas de servicios establecidas. Cerca del 100% de la programación del PNUD corresponde ahora a esas líneas de servicios (véase el cuadro 2) y esto se observa de manera sistemática en todas las regiones. En 2005, de los 1.653 efectos previstos, nueve efectos (o el 0,3%) no correspondían a las líneas de servicios establecidas. El análisis de los datos económicos correspondientes a esos nueve efectos muestra que, del monto total de los gastos de programas, se destinaron a ellos 2,1 millones de dólares (o el 0,07%). Esto pone de relieve el problema de la relación entre el marco institucional y la demanda y prioridades nacionales, y la importancia de mantener un grado de flexibilidad institucional, sin apartarse de la orientación prioritaria de la organización.

27. En promedio, los programas en los países están concentrados actualmente en 10 líneas de servicios y 12 efectos, lo que representa una leve mejora con respecto a 2004. Si bien esto significa que el PNUD ha avanzado en su empeño de concentrar los recursos de los programas para lograr un mayor impacto, aún está lejos de alcanzar la meta de 6 a 10 efectos establecida en el marco de financiación multianual 2004-2007.

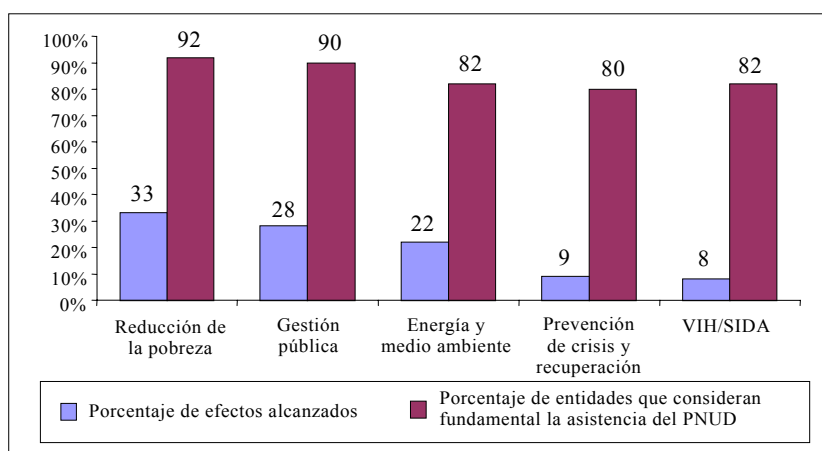
Cuadro 2
Grado de concentración

<i>Región</i>	<i>Porcentaje de efectos correspondientes a las líneas de servicios</i>	<i>Líneas de servicios (promedio)</i>	<i>Efectos (promedio)</i>
África	99,82	10,11	12,68
Asia	99,70	10,84	13,24
Estados árabes	99,51	9,76	12,06
Europa	99,61	8,88	10,16
América Latina y el Caribe	99,67	10,79	12,71
Promedio	99,70	10,10	12,24

28. Los resultados de la encuesta de las entidades asociadas del PNUD realizada en 2005 muestran que, en todas las esferas de actividad, la mayor parte de los grupos interesados locales consideraban al PNUD un colaborador dinámico de importancia crucial (véase el gráfico 4)¹³. De conformidad con el mandato de la organización, 131 programas en los países habían aliviado los efectos previstos de sus actividades con las prioridades y estrategias de desarrollo nacionales. Esto indica que los programas en los países están cada vez más dispuestos a responder a los desafíos del programa de reforma de las Naciones Unidas y a observar los principios de la declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo.

Gráfico 4

Entidades asociadas que consideran fundamental la asistencia del PNUD, por esfera de actividad



B. Rendimiento a nivel mundial

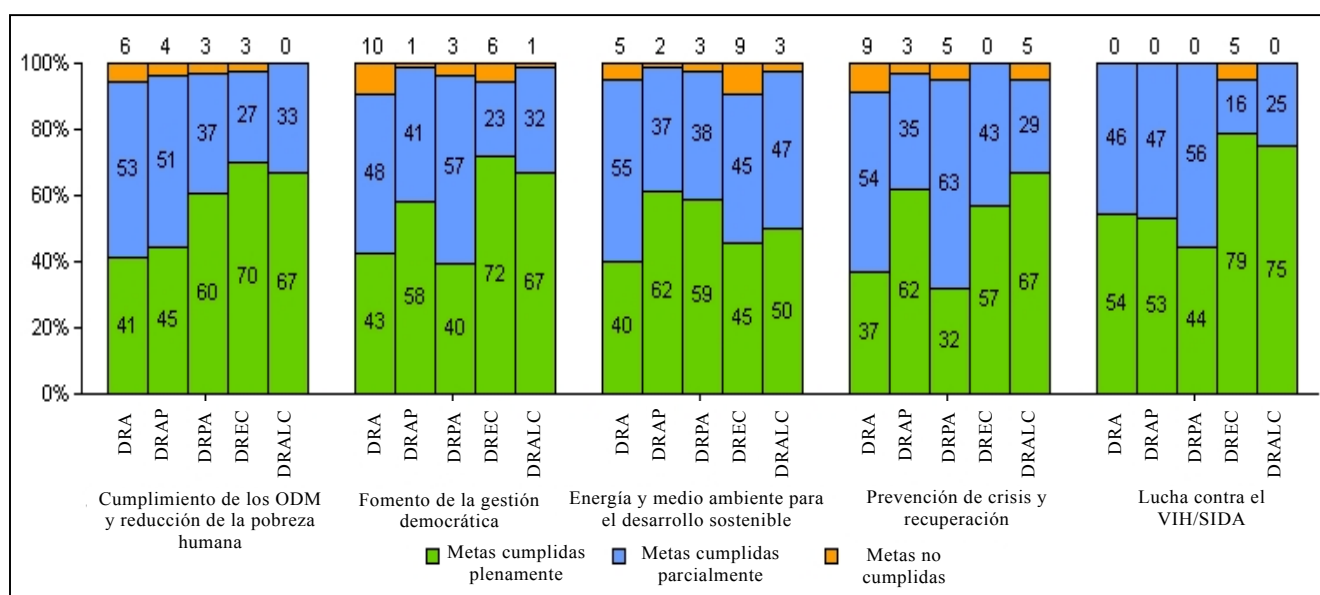
29. Las cifras correspondientes a 2005 muestran que la mayoría de los programas en los países cumplieron total o parcialmente las metas previstas, con leves variaciones en las diversas direcciones regionales y esferas de actividad práctica. En las actividades relativas al VIH/SIDA se obtuvo el más alto porcentaje de metas plenamente cumplidas (61%). En promedio, los programas en los países indicaron que habían cumplido plenamente el 54% de sus metas y parcialmente el 42%, y que no habían cumplido el 4% de las metas previstas.

¹³ En la encuesta de las entidades asociadas se recabó la opinión de una amplia gama de entidades asociadas a nivel local, incluidos los gobiernos, los organismos de desarrollo internacionales y las entidades privadas y sin ánimo de lucro.

Cuadro 3
Índice de cumplimiento de las metas establecidas, por esfera de actividad
 (Porcentaje)

<i>Esfera de actividad</i>	<i>Metas cumplidas plenamente</i>	<i>Metas cumplidas parcialmente</i>	<i>Metas no cumplidas</i>
Reducción de la pobreza	54	43	3
Gestión democrática de los asuntos públicos	55	40	5
Energía y medio ambiente	50	46	4
Prevención de crisis y recuperación	51	44	5
VIH/SIDA	61	38	1
Promedio	54	42	4

Gráfico 5
Índice de cumplimiento de las metas previstas, por región y esfera de actividad práctica



Notas: DRA–Dirección Regional de África; DRAP–Dirección Regional de Asia y el Pacífico; DRPA–Dirección Regional de los Países Árabes; DREC–Dirección Regional de Europa y la CEI; DRALC–Dirección Regional de América Latina y el Caribe.

C. Principales resultados por actividad

Reducción de la pobreza

30. En 2005 hubo mucha demanda de los países de servicios en apoyo del logro de los objetivos de desarrollo del Milenio (ODM) y la reducción de la pobreza. Respondieron los 135 países, y esta actividad registró la mayor demanda. El 97% de los programas por países indicaron que habían alcanzado plena o parcialmente las metas en esta actividad.

Cuadro 4

Demanda y gastos del programa dentro de la actividad reducción de la pobreza

<i>Línea de servicios</i>	<i>Gastos (millones de dólares)</i>	<i>Porcentaje de gastos de la actividad</i>	<i>Porcentaje de efectos de la actividad</i>
1.1 Informes de los países sobre los ODM	145	19	32
1.2 Reforma de las políticas en favor de los pobres	107	14	11
1.3 Iniciativas locales contra la pobreza	361	47	17
1.4 Globalización en beneficio de los pobres	33	4	11
1.5 Desarrollo del sector privado	8	1	5
1.6 Incorporación de las cuestiones de género	14	2	10
1.7 Potenciación de la sociedad civil	60	8	7
1.8 Desarrollo de la TIC en beneficio de los pobres	33	4	7
Total	761	100	100

31. La dedicación de los países al logro de los ODM y a la reducción de la pobreza se reflejó en el hecho de que el 57% del gasto de 761 millones de dólares en la actividad procedió de recursos locales. Esta actividad fue también la que hizo el mayor gasto de recursos ordinarios en 2005, 32% del total. Esto concuerda con la prioridad que asignan los países y el mundo a concentrar los recursos del PNUD en los ODM y la reducción de la pobreza, y con la demanda de servicios de asesoramiento para la actividad reducción de la pobreza.

Desarrollo de la capacidad y “propiedad” nacional del programa de los objetivos de desarrollo del Milenio

32. Como parte de los preparativos de la Cumbre Mundial de septiembre de 2005, se pidió al PNUD que ayudara a los países a preparar informes sobre los ODM como instrumento de promoción pública. De los 152 informes nacionales sobre los ODM preparados para la Cumbre Mundial, 50 tuvieron apoyo directo del PNUD. En algunos países los informes nacionales sobre el desarrollo humano complementaron los informes sobre los ODM. Gracias al apoyo del PNUD, la calidad de los informes sobre los ODM y de los informes sobre el desarrollo humano publicados en 2005 mejoró sensiblemente¹⁴. El tema principal y el enfoque de los informes y los seguimientos variaban de un país a otro, y muchas innovaciones destacaban situaciones peculiares de cada país. Por ejemplo, Chile produjo modelos de simulación macroeconómicos

¹⁴ Por ejemplo, la mayoría de los informes tenían datos desglosados por género, edad y región.

para estudiar los efectos de la política en el logro de los ODM. Venezuela incorporó el seguimiento de los ODM en un sistema integrado de indicadores sociales para el gobierno. En África, los países se concentraron principalmente en el seguimiento de la pobreza y el uso del manual del Proyecto del Milenio para iniciar la preparación de estrategias nacionales de desarrollo encaminadas a alcanzar los ODM. Burkina Faso, Nigeria y Tanzania son ejemplos de los países que se concentraron en el seguimiento de la pobreza en el contexto de los ODM. Otra innovación digna de mención es el informe de Tailandia centrado en el ODM-8, que indica la política y las prioridades de la cooperación para el desarrollo para alcanzar los ODM.

33. Se registró considerable desarrollo de capacidad en la preparación de informes y el seguimiento de los ODM. Las intervenciones prioritarias fueron las siguientes: fortalecimiento de la capacidad estadística para la reunión de datos y el seguimiento de la pobreza y la desigualdad mediante el despliegue de *DevInfo*, en asociación con el UNICEF; uso de estadísticas para mejorar la formulación de políticas y tratar cuestiones de género y otras desigualdades sociales; establecimiento de indicadores de puntos de referencia para seguir el progreso de los ODM; y promoción de la participación amplia de las partes interesadas en el diálogo de políticas y la “propiedad” del programa de desarrollo. Entre los resultados dignos de mención están la producción por Libia de su primer informe sobre los ODM y el establecimiento simultáneo de una base de datos *DevInfo*. Rwanda, con el apoyo conjunto de los donantes y del equipo de las Naciones Unidas en el país, estableció un instituto estadístico para mejorar la reunión y el análisis de datos y estadísticas.

34. Se están haciendo progresos en el desarrollo de capacidad para utilizar datos empíricos en los procesos de planificación del desarrollo, pero subsisten dificultades. Algunas de estas dificultades están apareciendo a medida que el foco de la actividad se desplaza de la reunión de datos al manejo de la cantidad cada vez mayor de información sobre el desarrollo humano y los ODM. A este respecto, el aumento de la competencia estadística de los usuarios gubernamentales y de las organizaciones de la sociedad civil y otras partes interesadas se ha vuelto un objetivo principal. Además, se encuentran obstáculos vinculados con la calidad de los datos en dos frentes: a) la pertinencia y la calidad de los datos; y b) sistemas eficaces de seguimiento para recopilar, recuperar y analizar datos. Estos obstáculos son particularmente evidentes en los países menos adelantados y en los países que salen de un conflicto, que a menudo carecen de sistemas suficientes de reunión de datos y seguimiento. La falta de capacidad de adaptar los ODM a las condiciones particulares del país es otra dificultad para alcanzar los ODM.

35. Con respecto a la propiedad nacional y a la participación de los interesados locales en los procesos nacionales de desarrollo, se hicieron progresos en 2005: el PNUD ayudó a los países a fomentar la participación de la sociedad civil en la formulación y ejecución de políticas y en el seguimiento y evaluación de los ODM. Por ejemplo, el trabajo hecho en Egipto tuvo por resultado un nuevo contrato social entre el gobierno y la sociedad civil para alcanzar los ODM en 2015. Muchos países se concentraron en la creación de amplio apoyo de las partes interesadas para el programa de los ODM, pero los datos también indican insuficiencia de la promoción y el desarrollo de capacidad para que los grupos desfavorecidos y marginados puedan participar eficazmente en el diálogo sobre el desarrollo y los procesos de ejecución.

36. El trabajo de la línea de servicios políticos en favor de los pobres se concentró en el apoyo a la creación de capacidad nacional para ayudar a los países a vincular sus estrategias de reducción de la pobreza con políticas económicas orientadas a

los ODM para el crecimiento en favor de los pobres. En total, en 2005 hubo actividades intensas de creación de capacidad para la elaboración de documento de estrategia de lucha contra la pobreza basados en los ODM en todas las regiones. Por ejemplo, Kenya incorporó los ODM en el presupuesto nacional y Ecuador estableció un observatorio de la política fiscal para facilitar un proceso nacional de seguimiento de la política fiscal y consulta con participación amplia de las partes interesadas. En Laos, el trabajo se concentró en la determinación de los costos y el orden de los ODM, y en la asignación de prioridad al gasto público para alcanzar los ODM. El estudio de las Maldivas para evaluar la vulnerabilidad y la pobreza fue un buen ejemplo del apoyo dado en la región de Asia y el Pacífico a la formulación de planes nacionales de acción basados en los ODM y adaptados al país en respuesta al tsunami y a otros desastres naturales.

Recuadro 1

La asociación entre el PNUD y el UNIFEM para las cuestiones de género y los objetivos de desarrollo del Milenio

La promoción de la igualdad de los géneros dentro de los ODM es un logro notable, gracias a la cooperación entre el sistema de las Naciones Unidas y el gobierno y la sociedad civil. Con el UNIFEM como socio ejecutivo, Kirguistán redujo sus costos de transacción acomodando sus marcos de presentación de informes sobre los ODM a los de la Convención sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer y de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing. En el Perú y Marruecos, el UNIFEM ha incorporado nuevos sectores de la sociedad en la campaña del equipo de coordinación de las Naciones Unidas para promover la “propiedad” nacional a fin de alcanzar los ODM. Nepal y Tailandia indicaron las contribuciones del UNIFEM al seguimiento de los ODM y al examen de políticas, y Azerbaiyán indicó las contribuciones financieras del UNIFEM al programa de preparación de documentos de estrategia de lucha contra la pobreza.

37. El apoyo del PNUD a iniciativas que conectan e integran los ODM con las estrategias nacionales de desarrollo contribuyó a sentar una base para el seguimiento de la Cumbre Mundial¹⁵. Sin embargo, subsisten en esta esfera varias dificultades importantes. La principal es la capacidad limitada de absorción de muchos países, que restringe los esfuerzos de transformar los planes nacionales de desarrollo en estrategias de desarrollo basadas en los ODM. En algunos casos, la “apropiación” nacional ha sido escasa a causa del uso amplio de expertos externos para formular políticas y hacer evaluaciones de necesidades, determinaciones de costos y seguimientos basados en los ODM.

38. El apoyo a la coordinación nacional de la ayuda es un elemento importante de la labor del PNUD en la línea de servicios globalización en beneficio de los pobres, particularmente en los países menos adelantados. Etiopía, como país piloto designado para la plataforma de gestión de la ayuda para facilitar la armonización y alineamiento de la ayuda, tiene la tarea difícil de dirigir la operacionalización de los principios indicados en la Declaración de Roma sobre Armonización¹⁶. Las enseñanzas de este piloto serán importantes para iniciativas futuras. La línea de servicios también

¹⁵ http://www.undg.org/documents/6604-2005_World_Summit_Outcome_Document.pdf.

¹⁶ Declaración de Roma sobre Armonización, Roma, 25 de febrero de 2003.

abarca el apoyo en materia de comercio y alivio de la deuda. En 2005, mediante programas regionales de África, Asia y los Estados Árabes, el PNUD ayudó a los países a utilizar mejor la financiación para el desarrollo, a mejorar su capacidad de integrarse en la economía mundial y a negociar acuerdos de comercio y alivio de la deuda para los países pobres muy endeudados. Por ejemplo, Camboya recibió apoyo para evaluar el efecto en el desarrollo social y humano que tendría la entrada en la Organización Mundial del Comercio. Además, el PNUD, en colaboración con otros organismos cooperantes, apoyó la prestación coordinada de asistencia técnica para la creación de capacidad en relación con el comercio a más de 29 países menos adelantados conforme al marco integrado¹⁷, con encomiable progreso en la integración del comercio en las respectivas estrategias contra la pobreza. No obstante, varias evaluaciones indican que muchos de los países menos adelantados encuentran obstáculos para aumentar la respuesta del lado de la oferta.

39. Dentro de las líneas de servicios desarrollo del sector privado e iniciativas locales contra la pobreza, se dio apoyo a las asociaciones con el sector privado para aumentar la capacidad de las organizaciones que prestan servicios a las pequeñas y medianas empresas (PyME) y al sector informal, y también para promover la prestación de servicios financieros más inclusivos. El PNUD, en asociación con el FNUDC, apoyó a los países en que existen programas para ganar acceso a microfinanciación, recursos productivos y servicios sociales básicos para ayudar a los pobres a superar la pobreza. En 2005 el FNUDC apoyó programas en 23 países menos adelantados, incluida Sierra Leona, que a fines de 2004 inició un programa de 10,3 millones de dólares para ampliar su sector de microfinanciación. En 2005 el programa aportó beneficios a miles de personas antes desplazadas, principalmente mujeres, para que construyeran o reconstruyeran sus medios de subsistencia. Mozambique, el Pakistán y Siria están entre los países que recibieron apoyo para desarrollar o revisar sus políticas y estrategias nacionales de microfinanciación. En el nivel regional el FNUDC y el PNUD aprobaron un programa para crear sectores financieros inclusivos en la región africana. También se usó la TCI para apoyar la creación de empleos, el desarrollo de pequeñas y medianas empresas y el empoderamiento económico.

Recuadro 2

Asociación con los Voluntarios de las Naciones Unidas para fortalecer la capacidad de gestión en Bolivia

Como parte de las intervenciones que hace para reducir la pobreza mediante el establecimiento de alianzas locales, el PNUD se asoció con los VNU y el Ministerio de Participación Popular de Bolivia para ejecutar un programa único de reducción de la pobreza para los gobiernos municipales. Estos voluntarios reclutan voluntarios nacionales de las universidades y trabajan en estrecha colaboración con los gobiernos locales no sólo para profundizar la capacidad en el terreno de la administración, la planificación y la gestión de proyectos sino también para ampliar las relaciones con organizaciones de la sociedad civil.

¹⁷ Los países activos en el marco integrado son los siguientes: Burundi, Camboya, Mauritania, Guinea, Nepal, Madagascar, Senegal, Malawi, Etiopía, Lesotho, Yemen, Malí, Benin, República Democrática Popular Lao, Mozambique, Zambia, Chad, Rwanda, Sierra Leona, Maldivas, Santo Tomé y Príncipe, Tanzania, Uganda, Gambia, Djibouti, Angola, Burkina Faso y Níger.

Gobernanza

40. Ciento treinta y tres de los 135 programas de país del PNUD promueven la gobernanza democrática. Con un total mundial de más de 1.400 millones de dólares, el PNUD fue uno de los mayores proveedores de asistencia técnica para la gobernanza en 2005. La mayoría de los recursos del PNUD en esta actividad proceden de fuentes no básicas y de éstas 41% se generaron en 2005 a nivel del país. El PNUD desempeña un papel cada vez más importante en la prestación de asistencia para la gobernanza en países con conflictos o después de conflictos, particularmente en la esfera de la justicia de transición y la reforma del sector de la seguridad. El PNUD ayuda a los países a hacer la transición de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas a la estabilidad mediante procesos electorales y constitucionales y la creación de los órganos del Estado. Estos son también elementos básicos de la labor de desarrollo de la capacidad, como se explica más abajo.

41. En 2005 464 efectos programáticos se concentraron en la gobernanza democrática. De estos el 23% estaban en la esfera de la justicia y los derechos humanos y el 22% en la de la descentralización, la gobernanza local y el desarrollo urbano/rural. La distribución de los gastos revela que tres líneas de servicios constituían cerca del 83% de los recursos dedicados a gobernanza (reforma de la administración pública y lucha contra la corrupción, sistemas y procesos electorales, y descentralización y gobernanza local). Los proyectos de estas líneas de servicios incluían programas de apoyo electoral en el Afganistán, Camboya, el Iraq y la República Democrática del Congo e iniciativas grandes de descentralización y gobernanza local en países como Haití y Honduras.

Cuadro 5

Demanda y gastos de programas dentro de la actividad gobernanza

<i>Línea de servicios</i>	<i>Gastos (millones de dólares)</i>	<i>Porcentaje de gastos de la actividad</i>	<i>Porcentaje de efectos de la actividad</i>
2.1 Apoyo a las políticas	102	7	11
2.2 Apoyo a los parlamentos	32	2	11
2.3 Sistemas electorales	364	26	9
2.4 Justicia y derechos humanos	86	6	23
2.5 Gobernanza electrónica	19	1	5
2.6 Descentralización	305	22	22
2.7 Reforma de la administración pública	494	35	19
Total	1 402	100	100

Fortalecimiento de las instituciones y procesos de gobernanza

42. Los resultados básicos del PNUD en cada una de las líneas de servicios dedicadas a la gobernanza incluyen un énfasis en el desarrollo de capacidades. En 2005 la actividad se concentró más en la gobernanza a nivel local y en la descentralización en general, y más de dos tercios de los programas de país indicaron resultados en esta esfera y casi 1.000 millones de dólares de gastos. En vista del aumento de la concentración, la actividad puso mucho énfasis en los tres motores del desarrollo

de la capacidad para estas funciones y prestó especial atención al desarrollo de la capacidad de los actores de la gobernanza local. Esto se ve en el funcionamiento de las líneas de servicio 2.1 (apoyo a las políticas para la gobernanza democrática) y 2.6 (descentralización, gobernanza local y desarrollo urbano/rural) en el cuadro 5. En descentralización, gobernanza local y desarrollo urbano/rural, la creación de capacidad de los actores de la gobernanza local para alcanzar los ODM en zonas urbanas y rurales sigue siendo el elemento dominante y está haciéndose en países tan diversos como Albania, Barbados, Filipinas, Kenya y Mozambique. El PNUD sigue haciendo hincapié en el apoyo a las políticas nacionales de descentralización; la creación de instituciones de gobernanza local, incluido el fortalecimiento de la participación y las asociaciones en la prestación de servicios sociales; la formulación de políticas y la gestión de recursos; y el desarrollo urbano y rural.

43. El análisis de las actividades en los distintos países revela progresos en el ejercicio de influencia en las estrategias de desarrollo nacionales, sectoriales y locales para incorporar metas de los ODM; en el fortalecimiento de la capacidad de las instituciones públicas y de la sociedad civil de vigilar el uso de los recursos para obtener resultados de desarrollo y presentar informes sobre dicho uso; y en la facilitación del diálogo de políticas entre las principales partes interesadas, estatales y no estatales, encaminado a crear un consenso amplio. En Barbados el PNUD apoyó las iniciativas de creación de capacidad para ayudar a la Organización de Estados del Caribe Oriental y Pequeños Estados Insulares en Desarrollo a formular políticas en favor de los pobres y programas de desarrollo para atacar vulnerabilidades tradicionales en un nuevo contexto de desarrollo amplio, que incluye cuestiones como los derechos de la mujer, la juventud, los delitos graves, el tráfico de drogas, el endeudamiento y la diversificación económica. Las actividades en esta línea de servicios también se concentraron en la mejora de la capacidad de los órganos nacionales y subnacionales de prestar servicios a los pobres. En Sierra Leona el PNUD apoyó la descentralización de los servicios agrícolas y médicos a los consejos locales mediante actividades experimentales que hacían hincapié en la transparencia, la rendición de cuentas, la participación y un vínculo explícito con los ODM.

Recuadro 3

Asociación entre el FNUDC y el PNUD en Mozambique

Como se indica en la evaluación de 2004 de los resultados de desarrollo, el programa del FNUDC y el PNUD en Mozambique alcanza una puntuación alta con el funcionamiento de su programa principal de descentralización y fortalecimiento del gobierno local. En la fase actual (2004-2007) el consorcio dirigido por el FNUDC de cinco donantes (PNUD, Organismo de Cooperación para el Desarrollo de Irlanda, los Países Bajos, el Organismo Noruego de Cooperación para el Desarrollo y el Organismo Suizo de Cooperación para el Desarrollo) financia un programa experimental de desarrollo local de 15 millones de dólares en las provincias de Nampula y Cabo Delgado, encaminado a fortalecer la administración y gobernanza locales mediante el fortalecimiento de la capacidad de planificación participativa en los distritos, unido a la financiación de infraestructura en pequeña escala. El éxito del modelo ha hecho que sea adoptado por el Gobierno como política y aplicado por otros donantes, como el Banco Mundial.

44. La labor de desarrollo de la capacidad del PNUD se nota también en la línea de servicios a la reforma de la administración pública y lucha contra la corrupción, que se concentra en la reforma encaminada a establecer servicios públicos eficientes, eficaces, que respondan a las necesidades y favorezcan a los pobres, lo mismo que en los marcos institucionales, jurídicos y normativos para promover y hacer cumplir la rendición de cuentas, la transparencia y la integridad en la administración pública. Esto se hace en países como el Afganistán, China, la República Democrática del Congo, la República Democrática Popular Lao, Timor-Leste, Santo Tomé y Príncipe y Yugoslavia.

45. El desarrollo de la capacidad también tuvo un lugar importante en la labor del PNUD sobre justicia y derechos humanos. La organización está potenciando la reputación de imparcialidad y la confianza de que goza trabajando en cuestiones delicadas pero muy importantes, como las situaciones posteriores a conflictos, para apoyar el establecimiento de la justicia de transición y la reforma del sector de la seguridad. Las actividades en esta esfera han incluido la asistencia en la redacción de leyes para el establecimiento de órganos de verdad y reconciliación y tribunales especiales para juzgar los delitos del pasado (como en Bosnia y Herzegovina, Liberia y Sierra Leona). El PNUD ha trabajado para aumentar la capacidad de los recursos humanos mediante la introducción y consolidación de formación sistemática para funcionarios jurídicos, judiciales y administrativos del sistema de justicia (Timor-Leste) y la educación en derechos humanos para la policía, los jueces y los medios de información y la ampliación de las redes de promoción de los derechos humanos (Egipto). El PNUD participa cada vez más en los procesos de programación conjuntos relacionados con la ejecución del programa de acción II de todo el sistema de las Naciones Unidas, que fortalece los sistemas nacionales de promoción y protección de los derechos humanos.

46. En el apoyo a los parlamentos, la asistencia del PNUD para el desarrollo de la capacidad en 2005 se centró principalmente en el fortalecimiento de la función de representación. El trabajo en esta esfera se hizo en diversos contextos, de Benin a Viet Nam. En Benin, con apoyo del PNUD y financiación de la Asamblea Nacional, algunos miembros del Parlamento organizaron consultas públicas nacionales anuales sobre cuestiones de interés nacional y local a fin de establecer mejores relaciones con su electorado e informar del proceso legislativo.

Recuadro 4

Capacidades de la sociedad civil para la promoción de los objetivos de desarrollo del Milenio y el diálogo sobre ellos en el Brasil

Por medio de una asociación con los VNU, el PNUD ayudó a intensificar la cooperación con la sociedad civil (organizaciones no gubernamentales, universidades, escuelas, empresas privadas, la comunidad) para profundizar las capacidades de promoción y facilitar el diálogo público sobre los ODM en los niveles local y regional. La inclusión de la sociedad civil en tales procesos de participación de muchos interesados es una estrategia fundamental para el desarrollo de capacidad.

47. Con respecto a los sistemas y procesos electorales, el PNUD puso mucho énfasis y logró resultados considerables en 2005 en el establecimiento de los marcos jurídicos e institucionales que permiten celebrar elecciones libres, imparciales,

transparentes y sostenibles en todos los niveles. Esta esfera de trabajo se concentra en el desarrollo de la capacidad de los órganos de gestión de elecciones durante las elecciones y entre una elección y la siguiente. Por ejemplo, el PNUD dio apoyo a la comisión electoral independiente del Iraq en forma de asesores y formación para ayudarle a prepararse para las elecciones, y ayudó a fortalecer la capacidad de la comisión electoral de Camboya, como órgano permanente en el período interelectoral, de gestionar el proceso continuo de inscripción de votantes y dar educación cívica. Otro ejemplo de resultados claros es la labor del PNUD encaminada a establecer la Asamblea Nacional del Afganistán y facilitar su funcionamiento. El apoyo de los VNU fue esencial para ayudar a fortalecer la capacidad y organizar elecciones en el Afganistán, Burundi y Liberia en 2005.

48. La gobernanza electrónica y el acceso a la información también se usaron como punto de entrada importante para facilitar el desarrollo de capacidad en 2005, y el PNUD usó estos instrumentos para aumentar las oportunidades y la capacidad de grupos especialmente vulnerables de participar en los procesos de formulación de políticas. Por ejemplo, en la India, el PNUD emplea la radio comunitaria como medio de empoderar grupos marginados mediante conversaciones sobre cuestiones de derechos humanos y como foro alternativo para la solución de litigios. En Armenia el PNUD se concentra en el fortalecimiento de la capacidad de la sociedad civil de vigilar eficazmente la estrategia nacional contra la corrupción; la capacitación de organizaciones de la sociedad civil, el sector privado, parlamentarios y funcionarios públicos en prácticas avanzadas de cabildeo; y el establecimiento de sitios de acceso público a la tecnología de la información y las comunicaciones en todas las regiones.

Energía y ambiente

49. En 2005 se hicieron balances mundiales del estado de los recursos ambientales y los servicios para ecosistemas. La conclusión general del balance, reflejada en la cumbre mundial, es que las buenas intenciones y actividades hasta ahora no han sido suficientes para invertir la pérdida de recursos ambientales y mejorar significativamente la vida de los pobres. El PNUD contribuyó a este llamado mundial de atención y, en vista de las difíciles realidades, en 2005 la actividad energía y ambiente prestó servicios a 123 países en que se ejecutan programas. El 22% de los efectos se concentran en la energía y el ambiente para el desarrollo sostenible. La distribución de la demanda es parecida en todas las regiones, pero la menor demanda es la de África y la mayor la de América Latina y el Caribe. En conjunto, las esferas de marcos y estrategias para el desarrollo sostenible (96 países), conservación y uso sostenible de la biodiversidad (66 países) y acceso a servicios energéticos sostenibles (56 países) fueron las esferas que recibieron atención prioritaria.

50. En 2005 los gastos en países en que se ejecutan programas en la actividad energía y ambiente ascendieron a 327 millones de dólares, incluidos 103 millones de dólares procedentes del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM). Se registró además una suma de 77 millones de dólares de financiación del FMAM para actividades de energía y ambiente bajo iniciativas mundiales y el programa de pequeñas donaciones¹⁸. En total la contribución del FMAM ascendió a unos 180 millones de dólares, lo cual representa 50% de las contribuciones de donantes y fondos fiduciarios al total de gastos de energía y ambiente del año.

¹⁸ Nótese que algunos fondos del FMAM no se imputaron a la actividad energía y ambiente, o se registraron bajo otras actividades, posiblemente porque corresponden a iniciativas que abarcan varias actividades.

51. Las contribuciones de los donantes y los fondos fiduciarios representaron el 89% del total de gastos; el 11% restante procedió de recursos ordinarios. Los recursos movilizados localmente representaron el 26,5% de los gastos, de acuerdo con la mayor importancia que se asigna a las cuestiones de energía y ambiente en el nivel nacional. La participación del Estado en los gastos fue la principal contribución de recursos locales, y demostró la demanda de medidas sobre energía y ambiente y la participación de los países asociados en estas actividades y la “apropiación” de estas actividades por dichos países.

52. Los resultados básicos de las diversas líneas de servicios se dedican cada vez más a la integración de la energía y el ambiente en las estrategias y políticas nacionales de desarrollo. Más de un tercio de los efectos de la actividad (118) se concentran en la integración de la gestión sostenible del ambiente y los recursos naturales en las estrategias de reducción de la pobreza y los marcos nacionales de desarrollo en las líneas de servicios estrategias para el desarrollo sostenible, la ordenación del agua, la energía, la ordenación de la tierra y la biodiversidad. Estos esfuerzos convergentes de influir en los marcos de planificación macroeconómicos y de reducción de la pobreza están dando resultados prometedores. Por ejemplo, el apoyo al Gobierno de Viet Nam ayuda a integrar los indicadores de desarrollo sostenible en el plan nacional quinquenal de desarrollo socioeconómico, a incorporar esfuerzos explícitos de reducción de la pobreza en el plan del sector de recursos naturales y ambiente y a coordinar los proyectos financiados por la ayuda con actividades relativas a la pobreza y el ambiente. Análogamente, el apoyo prestado en Etiopía está haciendo explícitas las medidas relativas al ambiente en la segunda generación del documento de estrategia de lucha contra la pobreza. El apoyo del PNUD ayuda a incorporar la diversidad de las fuentes de energía como parte integrante de los planes de desarrollo del Camerún y los objetivos de desarrollo sostenible como parte del marco macroeconómico de Malasia. Los planes de energía renovable y de biodiversidad agrícola también están entrando en los principales planes de desarrollo de Siria.

Cuadro 6

Demanda y gastos de programas dentro de la actividad energía y ambiente

<i>Línea de servicios</i>	<i>Gastos (en millones de dólares)</i>	<i>Porcentaje de gastos de la actividad</i>	<i>Porcentaje de efectos de la actividad</i>
3.1 Estrategias de desarrollo sostenible	95	29	32
3.2 Ordenación eficaz del agua	36	11	8
3.3. Acceso a energía sostenible	56	17	20
3.4 Ordenación sostenible de la tierra	19	6	8
3.5 Conservación y uso de la biodiversidad	92	28	23
3.6 Políticas para controlar las sustancias químicas	29	9	8
Total	327	100	100

Fortalecimiento de la capacidad de gestión ambiental

53. Los motores más importantes del desarrollo de la capacidad dentro de la actividad de energía y ambiente son el desarrollo de capacidades nacionales y el fomento de un entorno normativo propicio. Las actividades contribuyen particularmente al diagnóstico del desarrollo de la capacidad para respuestas favorables a

los pobres y a influir en las estrategias de desarrollo nacionales, sectoriales y locales para incorporar metas de los ODM. Un programa básico para apoyar el diagnóstico de las capacidades de gestión ambiental es la autoevaluación de la capacidad nacional (AECN).

54. En términos de capacidad de planificación para los ODM, los programas de país trabajan para asegurar que las actividades de esta actividad ayuden a los países a incorporar las metas de los ODM en estrategias de desarrollo nacionales, sectoriales y locales y a adaptar las metas de los ODM a las condiciones y prioridades nacionales. La fijación de metas para cada país para asegurar la sostenibilidad ambiental es útil no sólo para promover los objetivos ambientales del ODM 7 ayudando a concentrar la atención en cuestiones prioritarias, sino también para contribuir al progreso sostenido en el logro de todos los ODM.

55. El examen de los informes sobre los ODM indica que más del 50% de los países han establecido metas nacionales mensurables y con plazos fijos, principalmente adaptando las metas mundiales de aumento del acceso al agua y al saneamiento (llamadas “la Meta 10”). La adaptación de las metas de inversión de la pérdida de recursos ambientales ha tenido menos éxito, pues sólo 23% de los países han establecido metas nacionales y subnacionales. En cambio, el número de países que tienen por lo menos una meta de sostenibilidad ambiental (ODM 7) adaptada al entorno nacional ha aumentado de 7 a 73 en los dos últimos años. Pero los países que tienen un buen sistema para registrar indicadores de datos y seguir el progreso de la sostenibilidad ambiental son la excepción. El apoyo a la fijación de metas del ODM7, al seguimiento y a la presentación de los informes respectivos se presta en muchos casos mediante la línea de servicios relativa a los informes sobre los ODM. Algunos países reconocen la necesidad de fortalecer la parte relativa a la sostenibilidad ambiental dedicando actividades especiales a ese ODM en particular, pero los esfuerzos sistemáticos ampliados para llenar esas lagunas hasta ahora son muy pocos: sólo siete países los hacen y se han asignado sólo 2 millones de dólares a esas actividades. Se han registrado esfuerzos dignos de mención en Ucrania, el Senegal y el Ecuador.

56. Los esfuerzos considerables indicados por la mayoría de los programas de país del PNUD para apoyar la planificación, la fijación de metas y el diagnóstico del desarrollo de la capacidad para alcanzar los ODM son positivos, pero esta labor no va suficientemente acompañada de esfuerzos de aumentar los servicios locales de energía, agua y saneamiento para contribuir concretamente al progreso de los ODM. Sin embargo, algunas iniciativas están preparando el camino para la prestación de esos servicios y la adquisición de esas capacidades de ejecución. El apoyo del PNUD al acceso a agua potable y a servicios de saneamiento ha dado resultados considerables en Tayikistán, donde 100.000 habitantes de 40 comunidades tienen esos servicios, y en Myanmar, donde se ha mejorado el acceso al agua potable y al saneamiento en más de 500 comunidades. En Níger se hicieron accesibles 11 fuentes de agua y en Uzbekistán se ha dado acceso al agua potable a 250.000 personas. Las actividades para apoyar el acceso a servicios energéticos, electricidad o combustibles menos contaminantes en las zonas rurales registraron un grato aumento en 2005, con iniciativas para aumentar el acceso a los servicios energéticos en 19 aldeas de zonas remotas de la India y seis escuelas y 13 centros médicos en Tanzania —ejemplos de la labor del PNUD en energía a nivel de la comunidad. Además, la planificación estratégica regional de las iniciativas sobre servicios energéticos, como la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO), prometen un aumento considerable del acceso a la energía.

Recuadro 6**Autoevaluaciones de la capacidad nacional**

En 2005 los 13 primeros países terminaron sus evaluaciones de la capacidad y prepararon planes de acción complementaria, con algunos enfoques nuevos. Seychelles aprovechó la reorganización reciente de su ministerio de ambiente para proponer un enfoque integrado de gestión de las cuestiones ambientales; Lesotho está usando la AECN para fortalecer un programa de descentralización en curso y para promover un comité permanente para el medio ambiente, apoyado por los coordinadores de la Convención, como parte de las reformas parlamentarias en curso; la AECN de Etiopía se concentra en las relaciones entre la pobreza y el ambiente y promueve las tecnologías ambientales, la inversión en el ambiente y los medios de subsistencia sostenibles. Pero el proceso ha conducido a menudo al diseño de actividades separadas de creación de capacidad o de proyectos de seguimiento únicos, en vez de fortalecer los principales temas de la gestión ambiental. El proceso aporta evidentemente un conjunto de beneficios a los países, mediante el proceso sistemático de evaluación y planificación y mediante los productos y efectos generados, pero también presenta una serie de dificultades. En 2005 se estableció un programa mundial de apoyo para tratar de hacer frente a estas dificultades. Se celebraron seis talleres regionales en Asia y África para ayudar a los 75 países que todavía no han empezado, a los 42 que están haciendo el examen y evaluación y a los 24 que están elaborando planes de acción.

Prevención de crisis y recuperación

57. La tendencia ascendente de la demanda de servicios vinculados con las esferas de actividad de prevención de crisis y recuperación se mantuvo en 2005. Ochenta y tres de 135 oficinas de país del PNUD trabajaron en esta esfera, frente a 82 en 2004 y 54 en 2000. La línea de servicios más solicitada fue la de desastres naturales, seguida muy de cerca por la de recuperación. La línea de servicios de desastres naturales fue especialmente importante en las regiones de Asia y el Pacífico y de América Latina y el Caribe, a causa del tsunami de 2004 y de las temporadas de huracanes atlánticos muy activas de 2004 y 2005. En cambio, la línea de servicios de recuperación tuvo mucha demanda en África y, en menor medida, en Asia y el Pacífico. El aumento considerable de las actividades de recuperación vinculadas con el resultado básico 3 (restauración de medios de subsistencia sostenibles) refleja el aumento de las necesidades de recuperación en los países afectados por el tsunami¹⁹. Estas dos líneas de servicios también constituyen casi un tercio de los recursos gastados en todo el mundo en la actividad de prevención de crisis y recuperación en 2005, lo cual es en parte expresión de la magnitud de la inversión y los gastos hechos en las actividades de recuperación después del tsunami.

58. El mayor gasto se hizo en las iniciativas especiales para países en la línea de servicios relativa a la transición. Esto puede sorprender a primera vista dado el bajo porcentaje de efectos, pero puede explicarse por las iniciativas particulares del Sudán (el programa de recuperación y rehabilitación del Sudán y el Fondo Mundial para el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria) y del Afganistán, que tiene un paquete

¹⁹ Indonesia, Maldivas, Mauricio y Sri Lanka indicaron actividades bajo este resultado básico.

completo de programas para crisis y situaciones después de conflictos que van del desarme, la desmovilización y la reintegración a la remoción de minas y el socorro para los afectados por la sequía. La prevención de conflictos y la consolidación de la paz también absorbieron una proporción considerable de los gastos mundiales en la esfera de actividad de prevención de crisis y recuperación.

59. En cifras absolutas, la región de África fue la que tenía más países con actividades del PNUD de prevención de crisis y recuperación (25 países), seguida por la región de Asia y el Pacífico (20), la de Europa y la Comunidad de Estados Independientes y la de América Latina y el Caribe (14 cada una) y los Estados árabes (10). Sin embargo, en proporción, el 80% de los países de Asia y el Pacífico tenían actividades de prevención de crisis y recuperación, el 59% de los de la región de los Estados árabes y el 56% de los países de cada una de las demás regiones.

Cuadro 7

Demanda y gastos de programas en la actividad prevención de crisis y recuperación

<i>Línea de servicios</i>	<i>Gastos (en millones de dólares)</i>	<i>Porcentaje de gastos de la actividad</i>	<i>Porcentaje de efectos de la actividad</i>
4.1 Prevención de conflictos y consolidación de la paz	70	18	13
4.2 Recuperación	97	25	26
4.3 Reducción de las armas pequeñas	26	7	10
4.4 Actividades de minas	30	8	15
4.5 Desastres naturales	53	14	32
4.6 Iniciativas especiales para los países en transición	110	28	3
Total	386	100	100

60. En vista de los cambios de la estructura internacional del sistema de las Naciones Unidas y de la necesidad imperiosa de una reforma de las Naciones Unidas, el PNUD ha estado en vanguardia del trabajo de elaborar y promover políticas de prevención de crisis y recuperación; las contribuciones de la organización y su papel directivo pueden verse en muchos terrenos diferentes pero conexos. Dentro del grupo de trabajo sobre transiciones del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUM) y el Comité Ejecutivo de Asuntos Humanitarios²⁰, el PNUD sigue contribuyendo a adaptar los métodos de evaluación de las necesidades posteriores a un conflicto que se aplicaron el año pasado en Somalia y antes en Haití, Liberia y el Sudán. El PNUD fue designado organismo principal para la primera fase de la recuperación en el marco de la reforma de la respuesta humanitaria emprendida por el Comité Permanente entre Organismos, y trabajará para aumentar la capacidad

²⁰ El Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Comité Ejecutivo de Asuntos Humanitarios establecieron un grupo de trabajo mixto sobre cuestiones de transición para responder a dos conjuntos de directivas normativas contenidas respectivamente en la resolución E/2002/32 del Consejo Económico y Social y en la medida 14 indicada en el informe del Secretario General (A/57/387, 2002). El grupo de trabajo acordó concentrarse en los procesos de la transición de un conflicto a la paz, reconociendo al mismo tiempo que el término “transición” se aplica a procesos de transformación que son diferentes pero a menudo se superponen.

a nivel mundial para asegurar respuestas humanitarias y de recuperación integra-
das²¹. El PNUD fue un contribuyente activo a la labor del Comité de Asistencia para
el Desarrollo (CAD) de la OCDE en relación con la red de cooperación para
los Estados frágiles y para casos de conflicto y para la paz y el desarrollo²². El
PNUD es el organismo principal para las conversaciones con las instituciones de
Bretton Woods, y también con donantes y países afectados por las minas, sobre la
necesidad de integrar la actividad de remoción de minas en los planes, programas y
presupuestos de desarrollo.

Desarrollo de la capacidad de prevención de crisis y recuperación

61. Los recursos de capacidad están particularmente exigidos en situaciones de
crisis y después de conflictos, sea a nivel de sistemas, organizaciones o individuos,
y para responder a ello se hizo hincapié en el desarrollo de capacidad en la actividad
de prevención de crisis y recuperación. Esto se nota particularmente en el terreno de
la remoción de minas. El PNUD trata de fomentar un entorno en que las autoridades
nacionales puedan resolver el problema de las minas terrestres apoyando el desarro-
llo de estructuras y políticas adecuadas para la coordinación y ejecución de activi-
dades de remoción de minas y asegurando que haya recursos humanos y financieros
suficientes y sostenibles para terminar la tarea. La mayoría de las oficinas de país
indicaron que se había puesto mucho énfasis en el desarrollo de la capacidad en esta
esfera²³.

62. Teniendo mucha parte en la movilización y gestión de grandes cantidades de
asistencia oficial para el desarrollo en respuesta al tsunami y a huracanes y terre-
motos graves, el PNUD puso especial énfasis en el apoyo y la facilitación de las
disposiciones nacionales de coordinación de la ayuda y en el aumento de la “propie-
dad” nacional. El tsunami reveló algunas de las lagunas en la capacidad de las ins-
tituciones gubernamentales de manejar eficazmente situaciones de desastre. Se ob-
servaron reveses en la coordinación de la recuperación en algunos terrenos de la re-
construcción después del tsunami, principalmente a causa de las opiniones diver-
gentes sobre el establecimiento de prioridades entre los niveles nacional y subnacio-
nal, la longitud de los procesos de solución de formalidades de la asignación de tie-
rras, la lentitud de la determinación de los detalles técnicos de los procesos
de adquisición y la falta de familiaridad de las contrapartes técnicas con cier-
tos procedimientos del PNUD y los nuevos procedimientos gubernamentales para la
recuperación después del tsunami.

²¹ La reforma de la respuesta humanitaria es una actividad interinstitucional para elaborar una
respuesta responsable, confiable y previsible a los desastres producidos por el hombre y a los
desastres naturales, resultante del examen independiente de la respuesta humanitaria que el
Coordinador del Socorro de Emergencia encargó en 2005 para conocer mejor y corregir las
deficiencias del sistema humanitario mundial.

²² El grupo de cooperación para la paz y el desarrollo reúne a los principales donantes de la OCDE
que se dedican a cuestiones de desarrollo para elaborar actividades conjuntas, armonizar
enfoques normativos, y crear sistemas e instrumentos comunes para los donantes en relación con
cuestiones de paz, conflictos y Estados frágiles.

²³ Las oficinas de país que indicaron poco énfasis en estos tres motores son las oficinas en que:
1) el programa está muy maduro (por ejemplo, Mozambique), 2) el apoyo especializado del
PNUD a la actividad de minas ya no es necesario (por ejemplo, Croacia), 3) el apoyo prestado a
la actividad de minas es parte de una misión integrada de mantenimiento de la paz (por ejemplo,
Burundi y el Sudán), 4) las condiciones de seguridad del país son difíciles (por ejemplo, el Iraq).

63. El PNUD se ha concentrado en el fortalecimiento de las funciones normativas e institucionales para mejorar la reducción sistemática del riesgo de desastre. En algunos casos, esto ha requerido establecer cierto equilibrio con el ritmo de ejecución de las actividades de reducción del riesgo de desastre. En Sri Lanka las demoras de la creación del mandato legislativo para una institución nombrada retrasaron muchas actividades proyectadas de desarme, desmovilización y reintegración (DDR). Sin embargo, el tiempo asignado a la creación de instituciones para la coordinación de la reducción del riesgo de desastre y a la aclaración de los fundamentos legislativos aumentó considerablemente la “propiedad” nacional de las iniciativas de reducción del riesgo de desastre. La importancia de la propiedad nacional para el logro de una reducción sostenible del riesgo se destacó en el examen que hizo el PNUD en 2004, en el cual se hicieron recomendaciones para fortalecer los sistemas institucionales y legislativos para la reducción de desastres. La conclusión sacada de la experiencia sobre el terreno es que el fomento de la propiedad nacional y el fortalecimiento de la capacidad local pueden producir demoras, pero son en última instancia indispensables para la sostenibilidad a largo plazo.

64. Otro problema en relación con la línea de servicios para desastres naturales es que todavía no se aprovechan posibles beneficios de la participación del sector privado en la reconstrucción después de la crisis y en el proceso de prevención de desastres. El sector privado puede desempeñar un papel principal en la generación de empleo local y el restablecimiento de los medios de subsistencia y contribuir a la recuperación y el desarrollo sostenibles. Sin embargo, todavía no se han elaborado estrategias eficaces para aprovechar la capacidad del sector privado, especialmente en el nivel local.

65. El DDR de los excombatientes fue otra esfera principal de la participación del PNUD en la prevención de crisis y la recuperación, y los programas del PNUD dieron prioridad al apoyo a los actores nacionales en las actividades de desarme, desmovilización y reintegración. El desarrollo de la capacidad institucional nacional se complementa con un fuerte énfasis en el aumento de las capacidades de las autoridades y comunidades locales de desarrollar eficazmente actividades de DDR. Pero el PNUD reconoce que la capacidad nacional de DDR está limitada por factores de seguridad y políticos, la necesidad de ejecución rápida y la importancia de la participación de terceros neutrales. En estos casos el PNUD puede prestar servicios directos junto con medidas de desarrollo de la capacidad, sin socavar la “propiedad” nacional efectiva.

Recuadro 7

Reducción del riesgo de desastre en el Afganistán

Un ejemplo de la labor del PNUD en la reducción del riesgo de desastre es la hecha en el Afganistán, donde uno de los objetivos principales de los programas del PNUD es transferir al gobierno la “propiedad” y la responsabilidad de la reducción del riesgo de desastre. El PNUD trabaja en estrecha colaboración con las dos comisiones gubernamentales de reducción del riesgo de desastre para invertir en actividades de fortalecimiento institucional, como la introducción de sistemas de gestión y seguimiento, y la facilitación de la participación de muchos interesados en torno a un marco para la reducción del riesgo de desastre, con apoyo en la ejecución.

VIH/SIDA

66. Las estimaciones recientes indican que la epidemia del VIH/SIDA sigue extendiéndose en casi todas las regiones. Los progresos de la eficacia del tratamiento y los esfuerzos de prevención son motivo de optimismo cauto, pero hay ahora más personas que nunca que viven con el VIH y el SIDA: 40,3 millones. Los resultados de los países indican que el PNUD ha seguido intensificando los esfuerzos de desarrollo de la capacidad y creando impulso en todos los niveles del gobierno y la sociedad civil para responder eficazmente a la epidemia.

67. En 2005 participaron en la lucha contra el VIH y el SIDA 90 programas de país. La distribución regional sigue reflejando la extensión de la epidemia. En África, donde están casi dos tercios de las personas que viven con el VIH, el PNUD ejecutó actividades de apoyo al desarrollo en 80% de los países. En segundo lugar estaba la región de Asia y el Pacífico, con 63%. En las regiones de Europa y la Comunidad de Estados Independientes, América Latina y el Caribe y los Estados árabes, alrededor de la mitad de los países tenían programas de lucha contra el VIH y el SIDA. En general, las intervenciones relativas al VIH/SIDA del PNUD tuvieron en las diferentes regiones una orientación de acuerdo con la extensión de la epidemia, que reflejaba la orientación de la organización y la respuesta a la demanda nacional. El análisis demuestra que la planificación y ejecución del desarrollo era la línea de servicios que tenía la mayor demanda y el mayor gasto, seguida por el desarrollo del liderazgo y la capacidad y, por último, la promoción y la comunicación.

“Propiedad” nacional y capacidad para combatir el VIH/SIDA

68. La mayoría de los efectos asociados con la línea de servicios 5.2, planificación y ejecución del desarrollo, se centraron en la incorporación del VIH/SIDA en los planes de desarrollo nacionales, esfera de resultados que sigue siendo central en el trabajo del PNUD sobre el VIH/SIDA. Además, esta distribución de los efectos refleja el aumento en 2005 de la demanda de los países de apoyo para integrar el VIH/SIDA en estrategias de reducción de la pobreza basadas en los ODM. Para responder a esta demanda, y también a los cambios del entorno mundial y a las recomendaciones del Equipo Mundial de Tareas, se asignó al PNUD el papel principal en la tarea de ayudar a los países, en colaboración con el Banco Mundial y el ONUSIDA, a incorporar más eficazmente el VIH/SIDA en los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza basados en los ODM. En 2005 siete países africanos, entre ellos Malí, el Senegal, Zambia y Etiopía, se beneficiaron del apoyo al desarrollo de la capacidad para planificar, gestionar y dar una respuesta cada vez más robusta a la epidemia mediante la iniciativa conjunta del PNUD, el Banco Mundial y el ONUSIDA. En 2006 el apoyo se ampliará para atender la demanda de 13 países más.

Cuadro 8

Demanda y gastos de programas en la actividad de respuesta al VIH/SIDA

<i>Línea de servicios</i>	<i>Gastos (en millones de dólares)</i>	<i>Porcentaje de gastos de la actividad</i>	<i>Porcentaje de efectos de la actividad</i>
5.1 Desarrollo del liderazgo y la capacidad	66	41	37
5.2 Planificación y ejecución del desarrollo	73	45	44
5.3 Promoción y comunicación	22	14	20
Total	161	100	100

69. Otra esfera de demanda creciente de los países es el apoyo para promover los principios de “los tres unos”: un solo marco de acción nacional convenido, una sola dirección coordinadora nacional de la lucha contra el SIDA, y un solo sistema convenido de seguimiento y evaluación a nivel nacional. Estas actividades han aumentado la capacidad de los gobiernos nacionales de coordinar y armonizar la ayuda en varios países, entre ellos Rusia, Zambia, Kirguistán e Indonesia. En países como Rwanda y Mozambique, las actividades en el país se han concentrado en el fortalecimiento de los consejos nacionales de lucha contra el SIDA.

70. La línea de servicios de la respuesta al VIH/SIDA que ocupó el segundo lugar en la demanda de los países fue el desarrollo del liderazgo y la capacidad, y el apoyo a las actividades relativas al liderazgo continúan en todas las regiones, tanto en los países de baja prevalencia como en los de alta. Un cambio importante del trabajo en esta línea de servicios ha sido la adaptación de los métodos de desarrollo de la capacidad a los efectos buscados en la planificación del desarrollo y los derechos humanos. Por ejemplo, mediante el programa de desarrollo del liderazgo²⁴ ejecutado en las provincias de Sichuan y Hubei en China y en la municipalidad de Tiajin, se desarrolló la capacidad de 300 líderes y legisladores locales en políticas y estrategias de prevención para aplicar la legislación sobre el VIH/SIDA. Se registra ahora un número considerablemente inferior de efectos en la línea de servicios de promoción y comunicación, lo cual puede indicar que se ha pasado de la presentación de argumentos para combatir el VIH/SIDA a los programas multisectoriales en gran escala. También refleja una tendencia reciente a integrar las iniciativas sobre medios de información en programas de desarrollo de la capacidad de liderazgo.

71. Considerando de manera más general el énfasis puesto en el desarrollo de la capacidad dentro de la esfera de actividad, se destacan varias iniciativas y resultados considerables. En África el PNUD logró resultados significativos en la incorporación de las respuestas al VIH/SIDA en los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza y planes sectoriales y en la creación de capacidad regional y subregional en los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (ADPIC) para asegurar el acceso sostenible a medicamentos de bajo costo y alta calidad contra el SIDA. El PNUD ha trabajado en estrecha colaboración con 32 países africanos para crear capacidad de adaptar las flexibilidades y salvaguardias de los ADPIC para asegurar el acceso a los medicamentos antirretrovirales.

72. Un taller organizado con la Unión Africana y la Red del Tercer Mundo en Addis Abeba tuvo mucho éxito y sirvió de foro para intercambiar las mejores prácticas y desarrolló la capacidad de los participantes de formular e incluir disposiciones sobre los ADPIC en la legislación sobre patentes que permitieran la importación y la fabricación de medicamentos esenciales genéricos. En la subregión más afectada del mundo, el África meridional, están en marcha actividades para apoyar el aumento de la capacidad de los órganos nacionales y subnacionales de prestar servicios. La Iniciativa para la Capacidad del África Meridional²⁵ indica que ha habido progresos en la elaboración de estrategias encaminadas a fortalecer la prestación de servicios

²⁴ El programa de desarrollo del liderazgo reúne a líderes del gobierno, la sociedad civil y el sector comercial para generar dedicación individual y colectiva y acciones decisivas que respondan a la epidemia, ataquen sus causas profundas y empoderen a otros para actuar.

²⁵ La Iniciativa para la Capacidad del África Meridional es un marco de respuestas que apoya a los países del África meridional en el diseño y la aplicación de un conjunto de medidas y estrategias adicionales que atacan los problemas complejos de capacidad humana en forma sistemática e integrada.

sociales en los países de alta prevalencia. En apoyo del aumento del acceso al tratamiento en esta región, el PNUD ha dado, en asociación con la Organización Mundial de la Salud, un curso de formación de instructores sobre mejoras de la capacidad de la comunidad de prepararse para el tratamiento a fin de aplicar la iniciativa “3 millones para 2005”.

Recuadro 8

Asociación con el UNIFEM en relación con el género y el VIH

La actividad sobre el VIH/SIDA dio la mayor importancia a las cuestiones de género en 2005, y los asuntos de género siguen siendo parte integrante de los programas de liderazgo y comunitarios del PNUD sobre el VIH/SIDA. Los programas del Sudán y Papua Nueva Guinea condujeron a la formación de grupos de mujeres que tratan los aspectos de género del VIH/SIDA. En Etiopía, la iniciativa multisectorial con el UNIFEM sobre los derechos de herencia y propiedad de la mujer se iniciaron con éxito y dieron resultados importantes, incluida la formación de una coalición y red de 60 líderes del gobierno y la sociedad civil para reducir la distancia entre la legislación progresista y la práctica. Sin embargo, a pesar de los progresos registrados, la rápida feminización de la epidemia requiere que el PNUD aumente sus esfuerzos de atacar sus dimensiones de género. Este proceso adquirió impulso el año pasado cuando los derechos humanos y el género se convirtieron en una de las tres líneas de servicios relativas al VIH/SIDA. Como continuación, se celebrará pronto una consulta de la organización para fijar la estrategia mundial del PNUD sobre el VIH/SIDA y el género y determinar el mejor modo de apoyar los esfuerzos de los países de incorporar el género en las respuestas nacionales al VIH/SIDA.

73. En la región de los Estados árabes la orientación general sigue concentrándose en la creación de capacidad de liderazgo para romper el silencio que rodea la epidemia. Las intervenciones más recientes se concentran en el trabajo en asociación con el ONUSIDA para promover enfoques de la prevención del VIH/SIDA basados en derechos. En Asia el PNUD indica resultados notables en la promoción del liderazgo descentralizado que en los niveles provincial y distrital en China y en los esfuerzos de incorporación en la India. El programa contra el VIH/SIDA del Pacífico ha establecido asociaciones estrechas con el UNIFEM, la Coalición Mundial sobre la Mujer y el SIDA y grupos locales de mujeres para determinar los puntos de entrada para las cuestiones de género e influir en la política y la práctica en los niveles local e internacional. Los esfuerzos de la región de América Latina y el Caribe se concentraron en el fortalecimiento de los planes estratégicos nacionales y en la prevención y la reducción de la vulnerabilidad. Las actividades en la región de Europa y la Comunidad de Estados Independientes se dirigieron a la reducción del daño, los derechos humanos y el desarrollo de capacidades del gobierno y la sociedad civil para responder eficazmente al VIH/SIDA mediante programas de desarrollo del liderazgo en países como Ucrania y Rusia.

74. La actividad relativa al VIH/SIDA sigue desempeñando un papel importante en el desarrollo de la capacidad de los países de mejorar la ejecución de iniciativas de financiación multilateral, como el FMSTM. El PNUD sigue actuando como receptor principal de última instancia de las donaciones mundiales en 24 países, pero el juicio sobre el éxito de la participación del PNUD dependerá en última instancia del

grado en que aumente la capacidad de los asociados locales de aprovechar las donaciones. Este modelo de formación en el proceso ya ha permitido transmitir con éxito el papel de receptor principal a un asociado local en Haití, y pronto habrá resultados parecidos en Benin y El Salvador.

IV. Ejecución de la estrategia organizativa

75. El marco de financiación multianual para 2004-2007 no sólo fija los objetivos y prioridades generales de la organización durante el período de financiación sino también señala las estrategias fundamentales que se adoptarán para asegurar resultados de alta calidad. El marco de financiación multianual de 2004-2007 estableció algunas de estas estrategias organizativas fundamentales, entre ellas: a) medidas para profundizar las asociaciones y la coordinación dentro del sistema de las Naciones Unidas y con la comunidad interesada en el desarrollo; b) medidas para fomentar los motores de la eficacia de las actividades de desarrollo; y c) medidas para aumentar la capacidad interna de organización. En las páginas siguientes del informe se presenta un sistema de puntuación del progreso del PNUD en el fomento de las asociaciones y la coordinación y la integración de motores del desarrollo. Sobre la tercera estrategia, que se refiere al desarrollo de la capacidad interna, se informa en la sección sobre resultados de la gestión.

A. Asociaciones y coordinación

Coordinación

76. Conforme a la Declaración de París, el apoyo del PNUD en el nivel del país a la “propiedad” nacional se concentró en el tema de la capacidad de absorción. Se dio a los gobiernos apoyo específico para aumentar la capacidad del sector público a fin de mejorar la gestión general de la financiación para el desarrollo. Esto incluyó iniciativas de gestión de la ayuda en más de 50 programas. El nuevo marco de ayuda, que incluye apoyo presupuestario directo, enfoques sectoriales y fondos mancomunados, dio un impulso particular al desarrollo de la coordinación y las asociaciones. En 2005, el número de programas de país que decían participar en enfoques sectoriales y fondos mancomunados aumentó de 18 a 24, y el número de los que participaban en programas de apoyo presupuestario directo aumentó de 4 a 12. En 2005 el PNUD introdujo una política operacional, ahora en vigor, para ayudar a los países que usan y gestionan el apoyo presupuestario directo y enfoques sectoriales.

77. El apoyo de las oficinas de país a los procesos de la estrategia de lucha contra la pobreza creó la posibilidad de establecer plataformas de diálogo sobre políticas para planificar, programar y financiar, a nivel del país, las metas de los ODM de manera integrada y a largo plazo. Basándose en las oportunidades creadas por la nueva generación de estrategias de lucha contra la pobreza, más de 30 programas de país indicaron apoyo a la incorporación de los ODM a las estrategias nacionales de lucha contra la pobreza. Los mecanismos de mesa redonda y grupo consultivo, al igual que los foros sobre el desarrollo dirigidos por el gobierno, hicieron posible un diálogo sobre políticas relativo a las estrategias de lucha contra la pobreza. En este campo está surgiendo una mayor concentración en el fortalecimiento de los mecanismos nacionales de coordinación y administración de la ayuda dirigidos plenamente por el gobierno con participación amplia de las partes interesadas nacionales.

78. En nombre del sistema de las Naciones Unidas, el PNUD dio apoyo a los servicios comunes y participó activamente en la programación conjunta. En 2005 el PNUD puso en marcha casi 90 programas conjuntos, elevando el número de los programas conjuntos en curso a unos 200, frente al número estimado de 65 en 2004. En la mayoría de ellos participaron organismos del Comité Ejecutivo encargados de los resultados relativos a los ODM. Además, en 2005 las Juntas Ejecutivas de los organismos del Comité Ejecutivo aprobaron un documento común del programa para Cabo Verde, con una oficina común y un representante de las Naciones Unidas común. El PNUD actúa como organismo de apoyo de esta Oficina de Fondos y Programas de las Naciones Unidas, que es como se llama.

79. Se mantuvo la dedicación institucional del PNUD al fortalecimiento del sistema de coordinadores residentes y la capacidad de coordinación a nivel del país. Con este fin, la organización ha ampliado el concepto de director de país poniendo directores de país del PNUD en países con situaciones de desarrollo complejas, lo cual facilita la concentración y el fortalecimiento de la función del coordinador residente/humanitario. En 2005 el PNUD obtuvo la aprobación de la Junta Ejecutiva para reasignar recursos por valor de 5,6 millones de dólares en el presupuesto ordinario a fin de financiar siete puestos de director de país y necesidades de recursos adicionales de la oficina del PNUD. Además, el PNUD ha designado y desplegado funcionarios subalternos del cuadro orgánico para apoyar a los coordinadores residentes. Actualmente un cuarto de los coordinadores residentes en funciones proceden de organismos distintos del PNUD. La proporción entre hombres y mujeres era 73 a 27.

Asociaciones

80. Las asociaciones relacionadas con los ODM fueron una prioridad importante para la organización en 2005. Las iniciativas del PNUD o asistidas por el PNUD desempeñaron un papel principal en la priorización de los ODM en el programa global durante la preparación de la Cumbre Mundial. El proceso se inició en enero con la presentación del informe final del Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas titulado “Invirtiendo en el desarrollo: un plan práctico para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio”. El informe fue el producto de un esfuerzo intelectual ambicioso del sistema de las Naciones Unidas y generó amplia cobertura de las cuestiones de desarrollo en los medios de información. Al mismo tiempo, la promoción de la Campaña del Milenio de las Naciones Unidas en las redes de la sociedad civil mediante el Llamamiento Mundial para la Acción contra la Pobreza convocó a la opinión pública en pro de un aumento de la acción mundial para el alivio de la pobreza y los ODM. El PNUD apoyó estas iniciativas además de los procesos de seguimiento mundiales, regionales y nacionales en que se basaban la promoción y las campañas. Al fin de 2005 130 países y territorios habían producido 155 informes sobre los ODM. Al mismo tiempo se publicaron 11 informes regionales y subregionales, y los países participantes en el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE habían producido 22 informes en cumplimiento de sus obligaciones relativas al Objetivo 8 de los ODM.

Recuadro 9

Las organizaciones locales planifican y ejecutan 76 proyectos pequeños en Albania

En Albania el Programa de Gobernanza Local del PNUD apoyó el establecimiento voluntario de 139 organizaciones locales y ayudó a movilizar a los miembros de la comunidad para evaluar sus necesidades y establecer un orden de prioridad. Estas organizaciones planificaron y ejecutaron 76 proyectos comunitarios pequeños a un costo de 1,96 millones de dólares. Los beneficiarios se estiman en 19.049 familias. La evaluación independiente del programa de desarrollo basado en la zona de Kukes dice que “93,2% de las personas entrevistadas dijeron que organizaciones locales habían sido un medio eficaz de tratar cuestiones de desarrollo que afectan a la comunidad”.

81. A nivel de país, los datos de 2005 indican un aumento de la formación de redes y asociaciones con organismos de las Naciones Unidas y otros asociados. El 85% de todos los efectos de 2005 se basaron en asociaciones. A lo largo del año el PNUD fortaleció las asociaciones con organismos de las Naciones Unidas para ejecutar muchas de las recomendaciones del examen trienal amplio de la política. El PNUD, en colaboración con el GNUD, respondió a los llamamientos del Foro de Alto Nivel de París estableciendo 12 oficinas integradas con la ONUDI y organizando acogidas con ONU-Hábitat en unas 46 oficinas de país.

82. El programa de los VNU es parte integrante del PNUD y está colocado estratégicamente para garantizar la participación local, mejorar el acceso de los grupos desfavorecidos a los servicios públicos e incluir a los grupos marginados en los procesos de adopción de decisiones. En 2005, los VNU movilizaron más de 3.000 voluntarios en el contexto de programas asistidos por el PNUD. Unas 100 oficinas de país mencionaron su asociación con los VNU, y la mayoría de los países que participaban en la iniciativa para el fomento de la capacidad en el África meridional subrayaron la importancia decisiva de la participación de los VNU en la iniciativa. La asociación con el FNUDC también se fortaleció estratégicamente en 2005, en los aspectos operacional y financiero. El FNUDC se ha acercado al PNUD físicamente aumentando su presencia en los centros de servicio regionales de Bangkok, Dakar y Johannesburgo y financieramente por la decisión de incluir el presupuesto administrativo del FNUDC para 2006-2007 en el presupuesto bienal del PNUD. Como se demuestra en este informe, la colaboración con el FNUDC se nota principalmente en las esferas de actividad de la gobernanza y reducción de la pobreza.

Recuadro 10

Asociaciones para la recuperación y la reconstrucción después del tsunami

Después del tsunami del Océano Índico de 2004, el PNUD apoyó los esfuerzos nacionales de recuperación y la coordinación de la ayuda internacional ofrecida por gobiernos, el sector privado y diversas fundaciones. Entre las fundaciones que hicieron contribuciones estuvieron las siguientes: la Alianza por Asia, America India Foundation, la Asia Society, el Bush-Clinton Tsunami Fund, la Fundación Ford y la Fundación pro Naciones Unidas. El PNUD de México se asoció con la Alianza por Asia para movilizar 4 millones de dólares para los programas de vivienda transitoria en Indonesia, y la Fundación pro Naciones Unidas ayudó a obtener más de 10 millones de dólares de otras fundaciones. En Maldivas se crearon fuertes asociaciones con el sector privado y otros actores en torno al programa “Adopte una isla”, que ayudó a las comunidades a reconstruir hogares e infraestructuras.

83. La asociación entre el PNUD y el UNIFEM sigue siendo importante para los esfuerzos y la capacidad del PNUD de incorporar las cuestiones de género, mejorar la integración de perspectivas de género en políticas y programas y aumentar las oportunidades de las mujeres a participar plenamente en los procesos de desarrollo en todos los niveles. Las relaciones de largo plazo del UNIFEM con las organizaciones de la sociedad civil han fortalecido el apoyo del PNUD a las estrategias de desarrollo de la capacidad en las esferas de reducción de la pobreza, respuesta al VIH/SIDA y gobernanza democrática, en especial mediante la colaboración sobre los ODM y presupuestos que respondan a las cuestiones de género. El UNIFEM ha creado y fortalecido redes de mujeres en esferas determinadas y empoderado a las mujeres para que participen en los procesos de adopción de decisiones en todos los niveles, con lo cual la asociación puede amplificar voces y perspectivas que de lo contrario no serían oídas en la planificación y la adopción de decisiones.

84. El fortalecimiento de la relación entre los donantes y el PNUD ha tenido un valor inmenso en 2005. Trece donantes del CAD aumentaron la financiación básica para el PNUD y 11 ahora prometen hacer contribuciones periódicas multianuales. Al fin de 2005 los recursos ordinarios llegaron a unos 921 millones de dólares, 9,3% más que en 2004. Las contribuciones de terceros a otros recursos aumentó 47% y llegó a la cifra récord de 2.500 millones de dólares. Además, se hicieron esfuerzos considerables para ampliar la base de asociaciones del PNUD, a medida que la organización fortaleció las relaciones operacionales con bancos regionales multilaterales importantes y colaboró eficazmente con asociados no tradicionales, incluso gobiernos municipales y locales, en beneficio de países en que se ejecutan programas de África, la Comunidad de Estados Independientes y América Latina.

85. El PNUD reunió a 150 asociados de la sociedad civil para preparar una posición de la comunidad sobre los temas mencionados en el informe del Secretario General “Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos” y para garantizar un programa colectivo de las organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones basadas en la comunidad para las audiencias de junio de 2005. El PNUD formó parte del equipo de tareas del Presidente de la Asamblea General para organizar las audiencias informales con la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado. Los programas de país

indicaron que habían formado asociaciones con la sociedad civil en todas las esferas de actividad. Algunas iniciativas incluyeron a los pueblos indígenas en el diálogo sobre políticas, la promoción de las cuestiones de género y la toma de conciencia de derechos; muchos programas indicaron que habían colaborado con asociados de la sociedad civil para combatir el VIH/SIDA.

86. En total, 87 programas de país indicaron actividades de asociación con el sector privado, desde facilitar el diálogo entre los sectores público y privado y ayudar a lograr los ODM hasta catalizar las inversiones privadas que benefician el desarrollo. Veintiséis oficinas de país participaron en actividades relacionadas con el Pacto Mundial, que es la principal iniciativa de las Naciones Unidas de colaboración con el sector privado. Mediante la iniciativa de fomento de empresas sostenibles, el PNUD agenció y facilitó proyectos del sector privado que son lucrativos y que atienden a las prioridades locales de desarrollo. En 2005 siete oficinas de país fomentaron actividades comerciales sostenibles, iniciativa que sigue aumentando en 2006.

87. El PNUD está formando asociaciones con fundaciones en todas las regiones del mundo para combinar conocimientos, redes y recursos a fin de hacer frente a los desafíos del desarrollo. En 2005 el PNUD se asoció con unas 60 fundaciones para apoyar iniciativas nuevas y en curso, y siguió fomentando la asociación con fundaciones locales de Chile, China, Filipinas, Moldova y el Togo, entre otras.

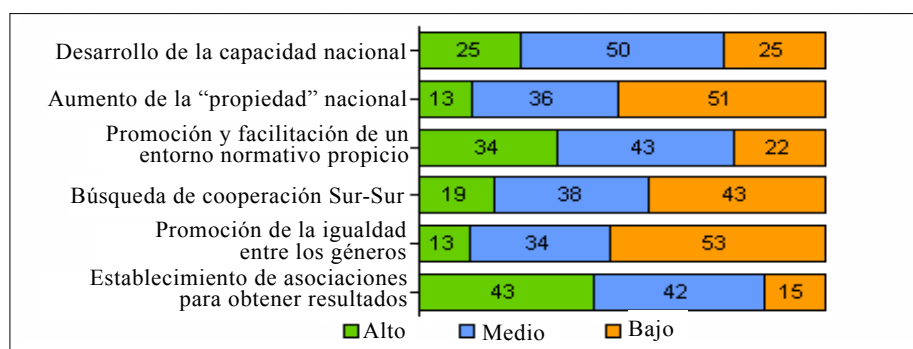
Motores del desarrollo

88. Una de las estrategias fundamentales del PNUD para garantizar buenos resultados de desarrollo se centra en el fomento y la integración de seis motores fundamentales e intersectoriales en su labor programática. Los datos de 2005 sugieren que la mayoría de los programas de país han puesto un énfasis medio o alto en cuatro de los seis motores: el desarrollo de la capacidad nacional (75%, medio-alto), la promoción y facilitación de un entorno normativo propicio (77%), el establecimiento de asociaciones nacionales (85%) y la búsqueda de la cooperación Sur-Sur (57%).

89. Como indica la figura 6, habrá que hacer más por integrar los motores de la igualdad entre los géneros y la “propiedad” nacional, en los cuales la mayoría de los programas de país pusieron poco énfasis. Los datos sugieren que también hay posibilidades de mejora en los otros cuatro motores, ya que los niveles de “énfasis alto” esperados no se alcanzaron. Como se ve en la figura, y como corroboran los datos sobre asociación ya indicados, el establecimiento de asociaciones para obtener resultados fue el motor con mayor énfasis. La concentración en las asociaciones es una señal clara sobre el terreno de una respuesta creciente al cambio del entorno de ayuda, pero la disparidad entre éste y los demás motores también puede indicar la necesidad de refinar el método de medición de los motores²⁶.

²⁶ Apoyan esta conclusión los comentarios cualitativos de las oficinas, que a menudo indican que, si bien se toman iniciativas importantes para fomentar ciertos motores, éstos no figuran en todos los efectos y líneas de servicios de manera cuantitativa. Por ejemplo, el Gabón entra en el grupo con uso general bajo del motor búsqueda de la cooperación Sur-Sur, pero indica mucho uso de la experiencia de Burkina Faso en la formulación de su estrategia nacional de lucha contra la pobreza. Lo mismo sucede con Gambia, que también indica uso general bajo, pero dice haber aprovechado las enseñanzas de Viet Nam y la República Democrática del Congo para diseñar sus sistemas de presentación de informes sobre los ODM. Se registraron resultados parecidos en todos los demás motores.

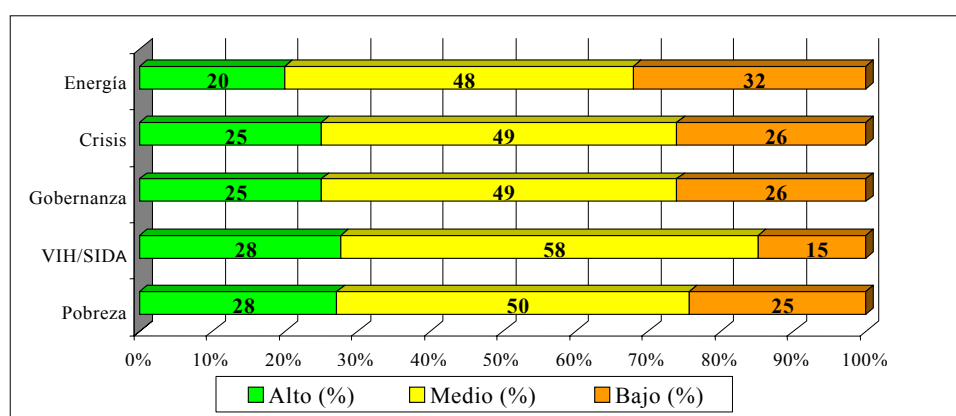
Gráfico 6
Grado de énfasis en los motores



Desarrollo de la capacidad, "propiedad" nacional y entorno normativo

90. El desarrollo de la capacidad es un elemento central del mandato del PNUD y abarca todas las esferas de actividad. Conforme a la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda, al documento de resultados del examen trienal amplio del programa y a la iniciativa del PNUD sobre el paquete integrado de servicios, el PNUD hizo una inversión considerable en desarrollo de la capacidad en 2005. Durante el año una parte de las asignaciones de TRAC-2 (meta anual de asignación de recursos con cargo a los fondos básicos) se hizo según un conjunto de criterios que hacían hincapié en la capacidad nacional de alcanzar los ODM. Esto ha sentado la base para la creación de más programas específicos en esta esfera, cuyos resultados podrán verse en futuros informes del marco de financiación multianual.

Gráfico 7
Énfasis en el desarrollo de la capacidad nacional



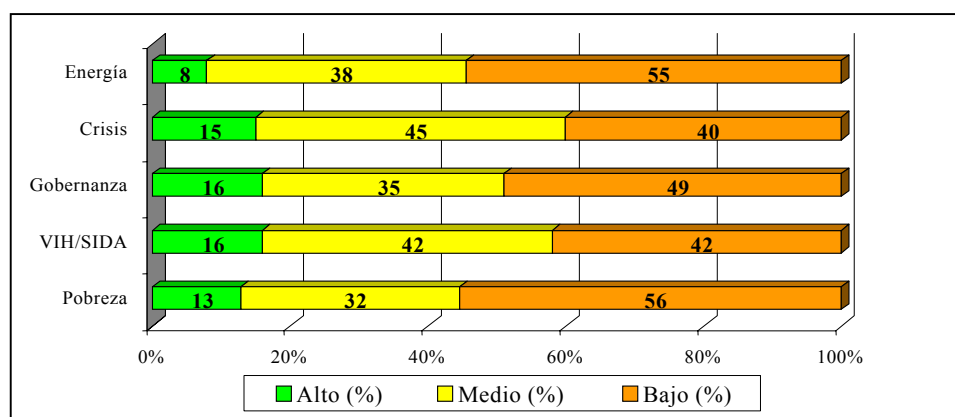
91. El PNUD intensificó los esfuerzos de mejorar la capacidad técnica a nivel institucional para apoyar la labor de desarrollo de la capacidad sobre el terreno, incluida la publicación de notas sobre prácticas de desarrollo de la capacidad y evaluación de la capacidad, que orientaron un proceso más sistemático y analítico para evaluar y apoyar las capacidades locales y nacionales. Estos esfuerzos ayudaron a conocer

mejor las funcionalidades del desarrollo de la capacidad en la promoción, creación de un entorno propicio para las reformas normativas, planificación nacional para el desarrollo, gestión de conocimientos, prestación de servicios, y seguimiento y evaluación. Los programas de país parecen haber tomado el desarrollo de la capacidad como tarea principal y lo han integrado en su labor diaria. Gran parte del trabajo sustantivo para desarrollar la capacidad nacional se ha presentado en el capítulo III de este informe, bajo cada actividad. Este capítulo presenta un panorama de la medida en que los motores intersectoriales del desarrollo de la capacidad se han integrado en la programación.

92. El fortalecimiento de las capacidades para alcanzar los ODM requiere mejoras en los niveles del sistema, la organización sistémica, organizacional y el individuo. Por lo tanto, el motor del desarrollo de las capacidades nacionales se dirige a estos tres niveles fundamentales. El PNUD usa el concepto de desarrollo de la capacidad para aumentar la “propiedad” nacional y fomentar un entorno normativo propicio, que se consideran otros dos motores del desarrollo de la capacidad.

93. La “propiedad” nacional y el entorno normativo propicio son requisitos esenciales, no sólo para la eficacia del desarrollo sino también para la sostenibilidad a largo plazo de las intervenciones para el desarrollo. El PNUD trata de incluir específicamente la capacidad en estas dos esferas en todos sus programas. Se puede considerar que el desarrollo de la capacidad tiene tres dimensiones dentro de la organización. La primera es el desarrollo de la capacidad general para ayudar a los países a diseñar, planear y ejecutar programas y proyectos de desarrollo. La segunda es el desarrollo de la capacidad para facilitar la “propiedad” nacional de las intervenciones de desarrollo. La tercera es el desarrollo de la capacidad para crear un entorno normativo propicio.

Gráfico 8
Énfasis en el aumento de la “propiedad” nacional



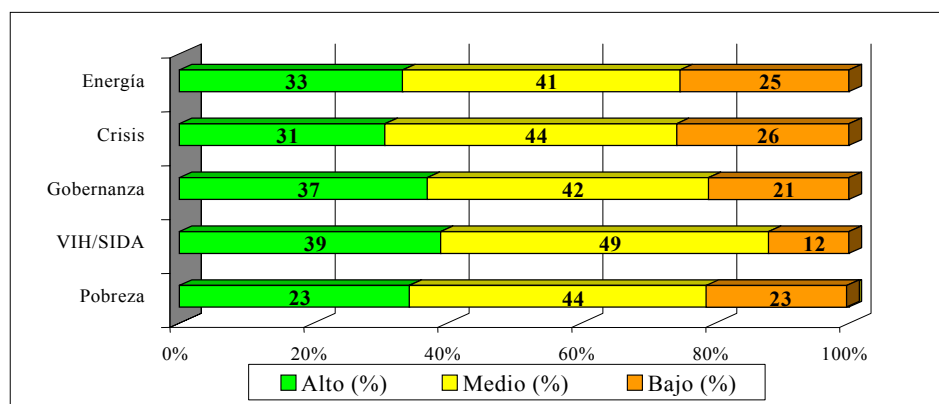
94. En 2005 los programas de país indicaron haber integrado considerablemente estos tres motores del desarrollo de la capacidad en su trabajo. Pusieron énfasis en los motores del desarrollo de las capacidades nacionales y fomento de un entorno normativo propicio, y por lo menos tres cuartos de los efectos tenían énfasis medio o alto. La actividad respuesta al VIH/SIDA tuvo el nivel más alto de integración del motor desarrollo de la capacidad nacional: 85% de los efectos tenían énfasis alto

o medio en este motor (gráfico 7). En cambio, en la actividad energía y ambiente, sólo un 68% de los efectos tuvieron énfasis alto o medio. La actividad respuesta al VIH/SIDA también fue la primera con respecto a esfuerzos de desarrollar la capacidad en torno a marcos normativos: 88% de los efectos tuvieron énfasis alto o medio (gráfico 9). La actividad prevención de crisis y recuperación quedó a la zaga de las demás, ya que el 74% de sus efectos pusieron énfasis medio en este motor. Los programas de país pusieron el menor énfasis en el motor aumento de la “propiedad” nacional, pues sólo la mitad de los efectos tuvieron énfasis “medio” o mayor. La actividad prevención de crisis y recuperación tuvo el mayor énfasis (60%) y la actividad reducción de la pobreza el menor (46%).

95. En general, los datos confirman que el motor desarrollo de la capacidad tuvo más fuerza en la actividad respuesta al VIH/SIDA. Esto se debe a que se trató el desarrollo de la capacidad como factor intersectorial dentro de la actividad, y no sólo como programación específica centrada en actividades de desarrollo de la capacidad. La esfera de actividad reducción de la pobreza también puso un énfasis general bastante alto en el desarrollo de la capacidad. Esto se explica en parte por la concentración en los ODM y la dedicación fundamental del PNUD a fortalecer la capacidad nacional en esta esfera. Se puso mucho énfasis en el aumento de la capacidad estadística y otras capacidades y en el fomento de un entorno normativo propicio para los ODM. El bajo énfasis en el motor aumento de la “propiedad” nacional en esta esfera de actividad es una anomalía, y tal vez se debe a la interpretación estrecha de este motor adoptada.

Gráfico 9

Énfasis en la promoción de un entorno normativo propicio



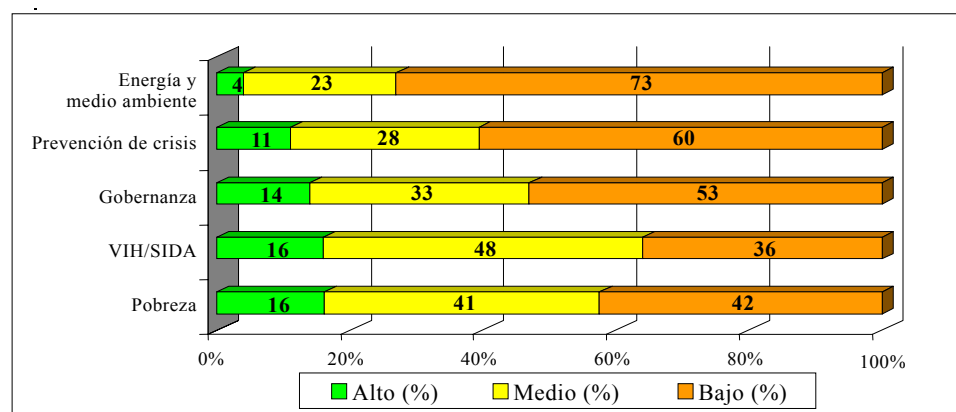
96. Si bien la suma de los énfasis “alto” y “medio” en los motores desarrollo de la capacidad tuvo un nivel aceptable, la incidencia del énfasis “alto” en estos motores fue un poco débil y justifica concentrar más y fortalecer las prácticas de programación. Los datos también pueden reflejar puntos débiles del sistema de gestión basado en resultados y específicamente del método de definición, medición y registro de los motores desarrollo de la capacidad intersectoriales. Estos tres motores, que están actualmente separados, se definen y registran con superposición considerable y comprensible. Esto requiere revisión en 2006.

Igualdad entre los géneros

97. Para 2005 el PNUD fue objeto de una evaluación crítica independiente de su estrategia y plan de incorporación de las cuestiones de género. La evaluación señaló que se desarrollan muchas actividades en ese sentido, pero todavía no están institucionalizadas. En 2005 se estableció el fondo fiduciario temático para las cuestiones de género a fin de crear capacidad de incorporar las cuestiones de género en dos niveles: institucional e individual. El apoyo del fondo permitió formular y ejecutar la estrategia de incorporación de las cuestiones de género en muchos programas de país y ha ayudado a introducir estas cuestiones en las carteras de programas del PNUD. Otra demostración de la dedicación del PNUD al fomento de la incorporación de las cuestiones de género fue la asignación de 10 millones de dólares de los recursos básicos a la ejecución del plan de acción en materia de género para 2006-2007²⁷, que responde a las recomendaciones de la evaluación de 2005²⁸ y demuestra la dedicación de la organización a la institucionalización de la incorporación de las cuestiones de género. Además, se creó un comité directivo y ejecutivo sobre cuestiones de género que presidirá el Administrador, junto con mecanismos de rendición de cuentas para controlar las asignaciones de fondos y los gastos del proceso de incorporación de las cuestiones de género y para hacer una prueba preliminar del sistema de puntuación en materia de género²⁹ para medir el funcionamiento del PNUD en la programación.

Gráfico 10

Grado de énfasis en el género en todas las esferas de actividad



²⁷ El plan de acción en materia de género para 2006-2007 fue aprobado por la Junta Ejecutiva en el primer período de sesiones ordinario de 2006.

²⁸ En el segundo período de sesiones ordinario de 2002 la Junta Ejecutiva recomendó que la Oficina de Evaluación del PNUD hiciera una evaluación global de la incorporación de las cuestiones de género en la organización para medir la eficacia de su enfoque y validar los resultados de esfuerzos anteriores en relación con la incorporación de las cuestiones de género y el fomento de la igualdad entre los géneros. La evaluación se hizo entre diciembre de 2004 y junio de 2005.

²⁹ El sistema de puntuación en materia de género aprobado por la Junta Ejecutiva en 2004 tiene por objeto resumir el funcionamiento de la organización en cuanto a la incorporación de las cuestiones de género. Se basa en los indicadores de funcionamiento de programas contenidos en el motor igualdad entre los géneros del marco de financiación multianual y complementa el sistema de puntuación del equilibrio entre los géneros gestionado por la Oficina de Recursos Humanos.

98. El examen de los datos de los programas de país de 2005 revela que, si bien se entiende mejor e incluso se aplica mejor el motor género en la programación, quedan obstáculos considerables por superar. El énfasis en este motor sigue rezagado en comparación con los otros cinco motores de eficacia de las actividades de desarrollo, como en 2004. Más de la mitad (53%) del énfasis en el motor género es “bajo”. Un motivo particular de inquietud es que los informes de las oficinas de país dicen a menudo que las mujeres participan en los procesos sobre el terreno pero no en la formulación de políticas, y en muchos casos son vistas como beneficiarias y no como participantes activas en el diseño y la ejecución de programas y políticas, porque el género no se consideró pertinente a los programas. Las esferas de actividad energía y medio ambiente y prevención de crisis y recuperación registraron el nivel más bajo de uso del motor.

99. En las esferas en que hubo progresos, muchos países han indicado en sus informes cualitativos uso considerable del análisis de género en la programación. Esto se observa particularmente en la labor del PNUD de incorporación de las cuestiones de género en instrumentos normativos como los informes nacionales sobre desarrollo humano (INDH), los informes sobre los ODM y los DELP, que incorporan cada vez más la perspectiva de género y usan datos desglosados por sexo con mayor regularidad. El análisis también revela que las políticas públicas y los presupuestos nacionales han tendido a incorporar las cuestiones de género en los países en que el marco de los ODM se ha institucionalizado mediante la evaluación de necesidades, los informes sobre la marcha de los trabajos y los equipos de tareas relacionados con los ODM.

100. Es alentador que las actividades reducción de la pobreza y respuesta al VIH/SIDA hayan puesto énfasis considerable en este motor, integrando la perspectiva de género en los procesos relacionados con los ODM y los INDH y en la lucha contra el VIH/SIDA, cuyas dimensiones de género se hacen cada vez más evidentes. El fuerte énfasis en la actividad reducción de la pobreza se debe en parte a la línea de servicios 1.6 (incorporación de las cuestiones de género) que es parte de esta actividad, pero también se debe a que los países que participaron en los procesos del informe sobre los ODM y del INDH indican mucho uso del motor género. Esto tuvo por resultado los muchos ejemplos concretos de incorporación de las cuestiones de género, incluida la producción de informes sobre los ODM sensibles a las cuestiones de género (15 países), INDH sensibles a las cuestiones de género (siete países), auditorías de presupuestos para cuestiones de género, datos desglosados por sexo (Camboya, los Emiratos Árabes Unidos), legislación sensible a las cuestiones de género (Fiji, Rwanda, Samoa, Swazilandia) y planes nacionales de desarrollo que incluyen una perspectiva de género (Bahrein, la India, Moldova, Turquía).

101. En la línea de servicios incorporación de las cuestiones de género, el PNUD apoya la aplicación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing y de la Convención para la eliminación de la discriminación contra la mujer para que los Estados cumplan sus obligaciones armonizando las leyes internas con la Convención y mediante actividades específicas para eliminar la violencia contra la mujer. Esta línea de servicios constituye un catalizador importante para reducir las diferencias entre los géneros y encauzar el apoyo del PNUD a los gobiernos al logro de la igualdad entre los géneros. En 2005 46 países indicaron que tenían programas y efectos específicos en esta línea de servicios.

102. Con respecto a la actividad respuesta al VIH/SIDA, el uso alto se debió a la incorporación de metas específicas de género. Esto refleja el reconocimiento creciente del hecho de que más mujeres que nunca son las principales víctimas de esta enfermedad a causa de la desigualdad entre los géneros y la discriminación contra la mujer. El énfasis general alto puede ocultar algunas variaciones regionales importantes. Por ejemplo, se notó que ciertos países de Asia y el Pacífico ponían relativamente menos énfasis en las cuestiones de género en su labor relativa al VIH, lo cual puede tener consecuencias importantes, dada la vulnerabilidad creciente de la región a la amenaza del VIH. Esto indica claramente que incluso dentro de la actividad respuesta al VIH/SIDA hay que trabajar más en la incorporación de las cuestiones de género.

103. La actividad gobernanza dio mucha prioridad al desarrollo de las aptitudes de liderazgo político de las mujeres y la participación de las mujeres en elecciones, lo mismo que al aumento de la participación de las mujeres en la gobernanza local, diálogos sobre políticas y debates cívicos. La labor del PNUD se concentró en aumentar la capacidad de las instituciones de gobernanza nacionales y locales de entender las cuestiones de género e incorporarlas en la actividad general.

104. En general, los datos sugieren que, si bien se hacen esfuerzos por aumentar la incorporación de las cuestiones de género, las intervenciones específicas para lograr los resultados deseados son insuficientes. En muchos casos, el bajo énfasis en el motor género se debió a que no fue considerado pertinente o aplicable a los programas de país. Sin embargo, se debe notar que éste es sólo el segundo año desde la introducción de este motor, y que su integración plena en la programación puede requerir más tiempo. Por último, el método también parece producir incoherencias: algunos países se concentran en sus informes en la línea de servicios incorporación de las cuestiones de género y otros en el motor. Una conclusión fundamental del análisis es que es necesario revisar y racionalizar la producción de informes sobre el género.

Búsqueda de la cooperación Sur-Sur

105. En el mundo en conjunto, el uso de la cooperación Sur-Sur en 2005 fue muy parecido al de 2004. Un porcentaje considerable (43%) de los programas de país pusieron poco énfasis en este motor. La prevención de crisis y la gobernanza democrática fueron las esferas de actividad que más uso hicieron de enfoques de cooperación Sur-Sur. La respuesta al VIH/SIDA tiene una posición intermedia y el uso de la cooperación Sur-Sur la más baja en las esferas de actividad energía y ambiente y reducción de la pobreza.

106. La cooperación Sur-Sur no ha recibido la puntuación esperada en la medición cuantitativa, un número considerable de países ha informado de programas en que han integrado este motor. Por ejemplo, los datos cualitativos indican que la Dependencia Especial para la Cooperación Sur-Sur ha dado un apoyo bien acogido para reclutar expertos del Sur en gestión del riesgo de desastres (de la India, Kenya y la República Democrática Popular Lao) para aumentar la capacidad de los programas de país del PNUD dando formación en el manejo de desastres basado en la comunidad. La Dependencia Especial dio apoyo para el desarrollo de la capacidad institucional de las organizaciones de la sociedad civil en Sri Lanka, mediante el aprovechamiento de experiencias de la India en esta materia. Sri Lanka también hizo un esfuerzo considerable, en colaboración con Tailandia y Filipinas, de intercambiar las

experiencias que habían tenido tratando de alcanzar los ODM y las enseñanzas que habían sacado del proceso³⁰.

107. Muchos programas de país indican que el uso bajo se debió a que la mayoría de las iniciativas y metas asistidas por el PNUD son específicas de cada país y no siempre requieren intercambio de experiencias o la obtención de servicios o productos del Sur. El motor Sur-Sur a menudo se percibe como un elemento incidental de los programas de las oficinas de país y ha quedado a la zaga de los demás motores en el grado de énfasis indicado.

B. Resultados de la gestión

108. Basándose en los resultados obtenidos en el primer año del período del marco de financiación multianual y en los años anteriores, el PNUD siguió empeñado en el aumento de la capacidad organizacional para lograr resultados de desarrollo en 2005. Las actividades más importantes realizadas por el PNUD para obtener los principales resultados de gestión se bosquejan en esta sección del informe y están agrupadas en tres sectores estratégicos: el apoyo a la labor de reforma de las Naciones Unidas relacionada con la ordenación de su capacidad operacional; el fortalecimiento de los marcos de rendición de cuentas; y la mejora de la efectividad y la eficacia organizacionales.

Apoyo a la reforma de las Naciones Unidas

109. En lo relativo a la reforma de las Naciones Unidas, las actividades del PNUD respondieron al informe sobre el examen trienal amplio de la política de las actividades operacionales para el desarrollo en el sistema de las Naciones Unidas, en que se pidió que se aumentara el apoyo financiero, técnico y organizacional al sistema de coordinadores residentes. Uno de los resultados importantes es la puesta en práctica de la iniciativa experimental de oficina conjunta mencionada en la sección A del capítulo III. El PNUD apoyó ese procedimiento multifacético para la gestión del cambio que abarcaba actividades de planificación y presupuestación, políticas y controles financieros, una serie de políticas de gestión de los recursos humanos, la infraestructura de la tecnología de la información y directrices para el trabajo de adquisición. La nueva oficina conjunta es un modelo para el funcionamiento del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo en el plano nacional y un caso convincente para la continuación de los esfuerzos en ese sector.

110. Respecto del programa de simplificación y armonización, el PNUD contribuyó a la aplicación de un marco para las transferencias monetarias del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo estrechamente relacionado con la presentación de instrumentos comunes para la programación por países encaminado a lograr que los asociados nacionales tuvieran que sufragar menores costos de transacción. Otras iniciativas y resultados en este sector incluyen un programa de las Naciones Unidas para la prevención del acoso, el acoso sexual y el abuso de autoridad; un sistema de gestión de servicios comunes; el plan común de adquisiciones; y, en relación con la gestión estratégica de los recursos humanos en todo el sistema, la política de movilidad interinstitucional y la modalidad de traslado interinstitucional.

³⁰ Para un informe más completo sobre las asociaciones y el desarrollo de las capacidades nacionales, véase el informe del Administrador sobre la ejecución del tercer marco para la cooperación, de 2005-2007.

Fortalecimiento de la rendición de cuentas

111. En el transcurso de los años, el PNUD ha progresado constantemente en el establecimiento de una cultura de rendición de cuentas. En 2005, la organización siguió mejorando sus instrumentos de gestión y sus marcos de rendición de cuentas con el objetivo final de fortalecer la capacidad de los programas por países del PNUD para lograr resultados de desarrollo. Mediante la introducción de nuevos instrumentos y la mejora de los instrumentos y normas existentes, el PNUD está tratando de cambiar el enfoque de la rendición de cuentas del cumplimiento a la obtención de resultados.

112. En esta tónica, el año que se examina se caracterizó por el perfeccionamiento estratégico del cuadro de mando integral, uno de los más amplios instrumentos de evaluación del desempeño que utiliza el PNUD, con la adición de la “quinta perspectiva” para la medición del desempeño de las oficinas de los países en el sector de los programas. Una serie de instrumentos de gestión de reciente introducción, como el compendio de indicadores administrativos (landscaping tool), el sistema de análisis por oficina (“office at a glance”), y el sistema de clasificación (executive snapshot), que realiza las oportunidades de evaluación del desempeño financiero que brinda Atlas, permitieron al PNUD avanzar en el plano analítico y prepararon el terreno para la presupuestación basada en los resultados, que figura en el programa de la Junta Ejecutiva para 2006-2007.

113. Para mantenerse al ritmo de la evolución de las necesidades y satisfacer las expectativas de los interesados externos e internos en cuanto a rendición de cuentas, en 2005 el PNUD actualizó su Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada y obtuvo la aprobación de la Junta Ejecutiva. El Reglamento y la Reglamentación definen claramente la rendición de cuentas, incorporan directrices para la gestión de riesgos y facilitan la ejecución de proyectos creando espacio y estableciendo requisitos para la gestión de los recursos financieros por las oficinas de los países ajustándose a parámetros de riesgo definidos. Para garantizar la observancia de prácticas y normas óptimas en la auditoría y los controles financieros, el PNUD estableció un marco de control interno armonizado con el sistema Atlas.

114. Al seguir aumentando la carpeta de programas del PNUD, la gestión de riesgos pasó a ser parte importante e intersectorial en todos los ámbitos de actividades. Los esfuerzos para mejorar la gestión de riesgos en la función financiera estuvieron acompañados de mejoras en el sector de las adquisiciones y la infraestructura técnica. En materia de adquisiciones, el PNUD revisó sus políticas sobre ética en las adquisiciones y puso en funcionamiento un instrumento electrónico para el Comité Consultivo sobre Adquisiciones, “ACP Online”, que tuvo una función decisiva en la preparación de la organización para la gestión de la cada vez más voluminosa cartera de adquisiciones³¹. Respecto de la infraestructura de tecnología de la información y las comunicaciones, la organización completó su evaluación de los riesgos de seguridad y garantizó la estabilidad del entorno externo.

³¹ En 2005, el Comité Consultivo sobre Adquisiciones examinó 892 peticiones (cada una por sumas superiores a 100.000 dólares) con un valor total de 599 millones de dólares, en comparación con 591 con un valor total de 450 millones de dólares en 2004.

Recuadro 11

Medición de la confianza organizacional: Encuesta Mundial del Personal 2005

Respuestas favorables a las preguntas sobre rendición de cuentas y transparencia:

En mi oficina...

Comprendo claramente qué resultados se espera que yo obtenga	87%
Hay transparencia en las transacciones financieras	86%
Hay transparencia en los procedimientos de adquisición	80%
Hay transparencia en la gestión de los programas	76%
Las recomendaciones de la auditoría se aplican oportunamente	68%
Hay transparencia en la contratación	66%

115. Aunque esos esfuerzos podrían dar resultados importantes, el PNUD está consciente de las posibilidades de mejoramiento del desempeño y la rendición de cuentas (véase el recuadro 11) y seguirá intensificando su respuesta a los problemas. Basándose en la experiencia adquirida durante el período que se examina y en estrecha consulta con la Junta Ejecutiva, la organización examinará la eficacia de sus sistemas de gestión de resultados y riesgos y reordenará en consecuencia sus procesos operativos y de adopción de decisiones. El PNUD tratará también de lograr la aplicación plena y coherente de las políticas y directrices operacionales actualizadas recientemente, lanzará nuevos módulos y acelerará en general la adopción de medidas para la certificación y profesionalización del personal. También se adoptarán otras medidas encaminadas a cultivar un entorno de rendición de cuentas en el seno de la organización. La primera etapa del examen de la gestión y del flujo de las operaciones del PNUD pedido por el Administrador hacia fines de 2005 y la segunda etapa iniciada a principios de 2006 contribuirán al progreso de los esfuerzos de la organización por establecer un sistema amplio de rendición de cuentas.

Mejora de la efectividad y la eficacia organizacionales

116. En el marco de financiación multianual del PNUD para 2004-2007 se afirma que la eficacia y la reducción de los costos son primordiales para el funcionamiento de la sede y las oficinas de los países. En consecuencia, la gestión del cambio, la reestructuración de los procesos operacionales y el desarrollo de la capacidad interna siguen siendo importantes prioridades de gestión.

117. Desde una perspectiva de eficacia general, el PNUD registró un aumento nominal nulo de los gastos de gestión y un 30,7% de aumento de los gastos de los programas, lo que hizo que la proporción de los gastos totales correspondiente a los gastos de gestión disminuyera del 10,8% en 2004 al 8,5% en 2005. El aumento de la eficacia de las operaciones permitió una gestión estratégica de los recursos, y la reasignación de recursos al fortalecimiento de las funciones de los coordinadores residentes y el aumento de la capacidad organizacional, como se bosqueja en el presupuesto de apoyo del PNUD para el bienio 2006-2007. Más de 50 oficinas de los países hicieron esfuerzos concertados para mejorar su desempeño realizando en 2005 procesos de cambio estructurado, en consonancia con la metodología y la orientación del conjunto de instrumentos para la gestión del cambio.

118. Muy valiosos para el PNUD son sus recursos humanos, especialmente su talento, conocimientos, experiencia y capacidad. En 2005 el PNUD introdujo nuevos informes sobre la fuerza de trabajo que, gracias a la agregación de los datos analíticos y la comprensión estratégica de las principales cuestiones relacionadas con la gestión de los recursos humanos, ayudaron al PNUD en la evaluación de los problemas y las necesidades a largo plazo y se aprovecharon para la adopción de decisiones. Uno de los requisitos estratégicos de la gestión de los recursos humanos del PNUD es velar por que su fuerza de trabajo refleje la diversidad de las comunidades a las que presta servicios, especialmente en cuanto a la igualdad entre los géneros. Durante el año que se examina se elevó la puntuación en lo relativo al género y a la diversidad con un nuevo recurso denominado “siguiendo la trayectoria del progreso” (Tracking the Progress). Los datos más recientes indican que, si bien se avanzó mucho hacia la equidad en la representación de los géneros a los niveles de ingreso y medio de gestión en los puestos del cuadro orgánico, para lograr un total equilibrio entre los géneros en el PNUD se requieren trabajo y empeño constantes.

119. El desarrollo de la capacidad organizacional requerirá también un constante hincapié en el enfoque de actividades y la profesionalización de los funcionarios. En 2005 el PNUD puso en marcha el programa de certificación del personal de adquisiciones, consistente en un curso de acreditación para mejorar la profesionalización y los conocimientos del personal de adquisiciones. También se hicieron preparativos para el lanzamiento de programas de certificación en finanzas y gestión de los recursos humanos, y más de 500 funcionarios del PNUD recibieron certificación en gestión de proyectos de conformidad con la metodología “Prince2”, de renombre internacional. El Centro de Recursos para el Aprendizaje también capacitó a muchos funcionarios en 12 programas de inducción basados en la representación de papeles, 46 clases sobre temas comerciales y técnicos y 6 cursos prácticos de desarrollo de la gestión. El hincapié en la profesionalización va acompañado del mejoramiento de la estructura de gestión de los conocimientos, que en 2005 se apoyó con el lanzamiento de la guía del usuario del PNUD sobre la gestión basada en los resultados y los contratos y adquisiciones, así como el conjunto de instrumentos para la gestión del cambio.

Recuadro 12

Respuestas sobre gestión y supervisión de la Encuesta Mundial del Personal 2005

El equipo de gestión proporciona dirección y liderazgo

Todas las oficinas – 69% favorable

Estados árabes – 75% favorable

Los hombres y las mujeres reciben igual trato en el PNUD

Colegas mujeres – 74% favorable

Colegas hombres – 78% favorable

Satisfacción con la información recibida sobre la marcha de la oficina

Colegas hombres – 69% favorable

Colegas mujeres – 59% favorable

120. Una de las innovaciones derivadas de la guía del usuario es el requisito de que incluya la gestión de los riesgos de seguridad como parte integrante de la preparación y ejecución de programas y proyectos, como primer paso hacia la plena integración de la gestión de los riesgos de seguridad en todas las actividades de planificación y una mayor sostenibilidad de la financiación de las medidas de seguridad. Los esfuerzos del PNUD por mejorar las condiciones de seguridad de su personal sobre el terreno condujeron a que el cumplimiento de las normas mínimas de seguridad operacional mejorase durante 2005 del 40% al 80% y a la ampliación del cuerpo de oficiales de seguridad. Como indica el éxito obtenido en Nepal, el Iraq y muchos otros países, la integración de la gestión de los riesgos de seguridad en el proceso de preparación de los programas permite una mejor ejecución y amplía considerablemente el ámbito geográfico de la cartera de programas en situaciones complejas de desarrollo. A fin de reproducir las experiencias positivas y habida cuenta de la fluidez del entorno mundial en materia de seguridad, el PNUD continuará sus esfuerzos en este ámbito haciendo hincapié ya no en las intervenciones con fines determinados sino en un marco general de seguridad.

C. Resultados financieros

Recursos

121. En 2005 continuó la tendencia al aumento de las contribuciones al PNUD. De un máximo de 3.800 millones de dólares en 2004, las contribuciones para recursos generales aumentaron nuevamente en 2005 a 4.500 millones de dólares. En las contribuciones para los recursos ordinarios (923 millones de dólares) se observa un aumento del 10%, es decir, 81 millones de dólares sobre el nivel de ingresos alcanzado en 2004 (842 millones de dólares). El nivel de ingresos de 2005 superó el cálculo de 900 millones de dólares para el período en que se basó el marco de programación multianual para 2004-2007. Como se observa en el cuadro 9, las contribuciones para otros recursos de los donantes y recursos locales del PNUD aumentaron también, tanto en comparación con 2004 como respecto de los cálculos de ingresos del marco de programación multianual de 2005.

Cuadro 9

Ingresos por fuente de financiación

(En millones de dólares)

<i>Fuente de financiación</i>	<i>Cálculo del marco de financiación multianual para 2005</i>	<i>Ingresos en 2005</i>	<i>Ingresos en 2004</i>
Recursos ordinarios	900	923	842
Otros recursos de los donantes	900	2 293	1 754
Otros recursos locales	1 050	1 320	1 209

Gastos de los programas

122. En el cuadro 10 figuran los gastos de los programas por fuente de financiación (se adjunta un cuadro más detallado con los gastos por actividad y línea de servicios). El total de los gastos de los programas en 2005 fue de 3.650 millones de dólares, lo que constituye un aumento del 29% sobre el nivel de gastos en 2004 (2.800 millones

de dólares). El total de 3.600 millones de dólares incluyó 524 millones de dólares financiados con cargo a los recursos ordinarios, que se gastaron principalmente en los países menos adelantados y los países de ingresos bajos. Las actividades de los programas financiadas con otros recursos de los donantes y recursos locales alcanzaron montos de 1.907 millones de dólares y 1.214 millones de dólares, respectivamente (véase el gráfico 11 *infra*).

Cuadro 10

Gastos de los programas por fuente de financiación

(En millones de dólares)

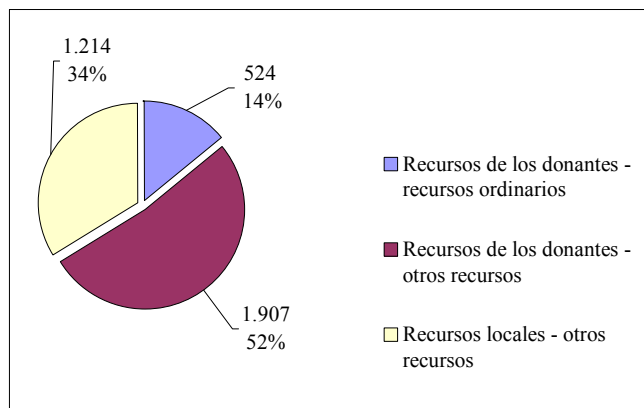
<i>Fuente de financiación</i>	<i>Metas del marco de financiación multianual para 2005</i>	<i>Gastos en 2005</i>	<i>Gastos en 2004</i>
Recursos ordinarios	561	524	498
Otros recursos de los donantes	937	1 907	1 180
Otros recursos locales	939	1 214	1 110

123. En el cuadro 10 se comparan los gastos de los programas en 2005, con las metas derivadas del marco de financiación multianual para 2004-2007, con el nivel de gastos de 2004. Los gastos de los programas financiados con los recursos ordinarios indican una tendencia al aumento y que se alcanzarán las metas del marco de financiación multianual. También es digno de mención el alto nivel de los gastos de los programas financiados con otros recursos de los donantes y, en menor grado, con otros recursos locales cuando se los compara con las respectivas metas del marco de financiación multianual de 2005 o los niveles alcanzados en 2004. Una gran proporción de los gastos financiados con otros recursos de los donantes corresponden a los sectores de las actividades relacionadas con el tsunami, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial, el Iraq y varios fondos fiduciarios para el apoyo electoral. Los recursos locales siguen concentrados en un pequeño grupo de países de América Latina y el Caribe.

Gráfico 11

Gastos de los programas por fuente de fondos

(En millones de dólares)

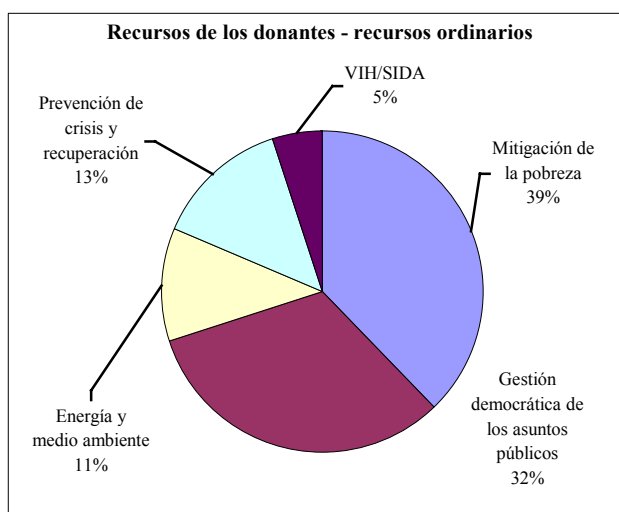
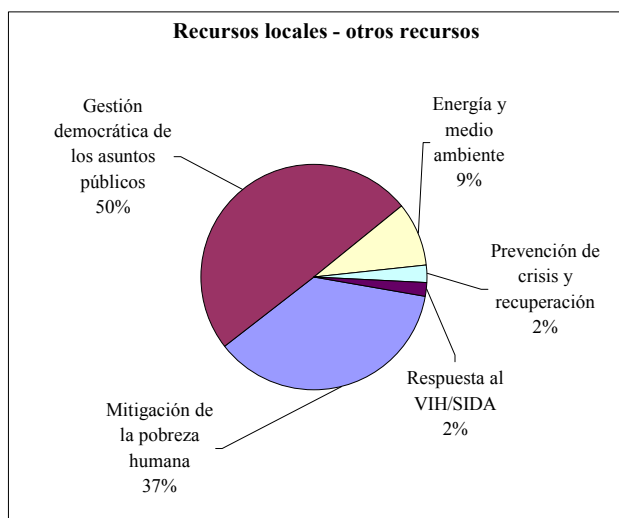


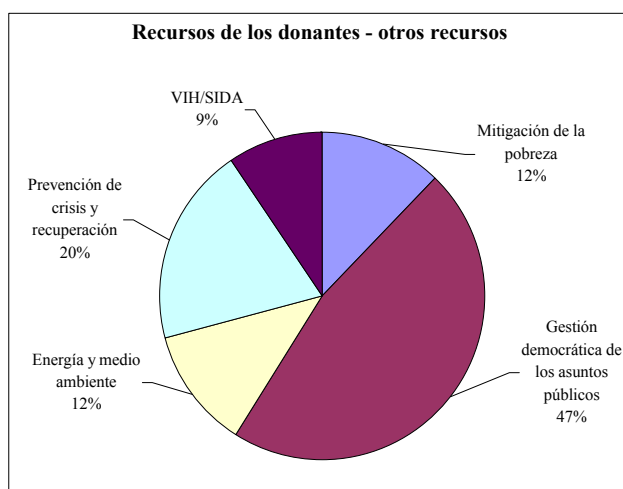
124. Los gastos totales por actividad de los programas por países se indicaron en la sección III del presente informe. En los gráficos que figuran a continuación se indican esos gastos por fuente de fondos. Al considerar las fuentes de financiación surgen diferencias en la atribución de los recursos a las esferas de actividad, sobre todo en lo relativo al logro de los objetivos de desarrollo del Milenio y a la mitigación de la pobreza humana. Hay que observar que en este último sector se gasta el 39% de los recursos ordinarios y el 37% de los recursos locales, en comparación con sólo el 12% de otros recursos de los donantes. También hay diferencias en el sector de la prevención de crisis y la recuperación: se gasta el 20% de otros recursos de otros donantes, en comparación con el 13% de los recursos ordinarios y sólo el 2% de los recursos locales.

Gráficos 12 a 14

Gastos de los programas por esfera de actividad y fuente de fondos

(En millones de dólares)





Apoyo a los programas gestión y administración

125. En 2005, los gastos en las categorías de apoyo del PNUD y apoyo a las actividades operacionales de las Naciones Unidas correspondieron a las metas establecidas en el marco de financiación multianual 2004-2007.

Cuadro 11

Gastos de apoyo del PNUD

(En millones de dólares)

<i>Categoría</i>	<i>Meta del marco de financiación multianual</i>	<i>Gastos en 2005</i>	<i>Gastos en 2004</i>
Apoyo a los programas	264	263	256
Gestión y administración	81	77	85
Total del apoyo del PNUD	345	340	340

126. En el sector de apoyo a las actividades del PNUD, los gastos relacionados con el apoyo a los programas para 2005 ascendieron a 263 millones de dólares, en consonancia con la meta de 264 millones de dólares establecida en el marco de financiación multianual 2004-2007. De esos 263 millones de dólares, el 89% procedió de los recursos de los donantes. Los gastos de gestión y administración para 2005 ascendieron a 77 millones de dólares, lo que también está por debajo de la meta de 81 millones de dólares. El apoyo a las actividades operacionales de las Naciones Unidas ascendió a 81 millones de dólares, suma que no supera la correspondiente meta de 82 millones de dólares del marco de financiación multianual. Como puede verse en el cuadro 12, la relación entre el apoyo del PNUD y la suma del apoyo del PNUD y el total de los programas para 2005 está nuevamente por debajo de la relación derivada de las metas del marco de financiación multianual 2004-2007.

Cuadro 12
Relación del apoyo del PNUD
 (En millones de dólares)

<i>Categoría</i>	<i>Marco de financiación multianual 2004-2007 por año</i>	<i>Gastos en 2005</i>	<i>Gastos en 2004</i>
Total de los programas (a)	2 437	3 645	2 788
Total del apoyo del PNUD (b)	345	340	340
Total de los programas + apoyo del PNUD (c = a + b)	2 782	3 985	3 128
Relación del apoyo del PNUD (b/c)	12,4%	8,5%	10,8%

Previsiones en materia de recursos para 2006 y después

127. El PNUD es una organización con múltiples fuentes de financiación cuya base de recursos está creciendo aún más. No obstante, la base de financiación más importante del PNUD son los recursos ordinarios, especialmente para su presencia en todas partes y su enfoque centrado en las necesidades de los países. Los recursos ordinarios financian también la plataforma de apoyo al sistema de las Naciones Unidas y a las funciones de los coordinadores residentes a nivel de los países. Aunque en 2005 el PNUD siguió registrando un aumento constante de las contribuciones a los recursos ordinarios, para alcanzar las metas de 1.000 millones de dólares y 1.100 millones de dólares establecidas para 2006 y 2007, respectivamente, en el marco de financiación multianual, en esos años se requerirán de todas maneras aumentos sostenidos. El número limitado de los asociados que cumplen los compromisos de financiación multianual y las variaciones de los tipos de cambio siguen siendo elementos de considerable incertidumbre en las proyecciones de los recursos.

V. Conclusión

128. El examen de 2005 del desempeño del PNUD indica que la organización está bien encaminada en cuanto al logro de las metas en el desempeño y la ejecución de las estrategias operacionales del marco de financiación multianual 2004-2007. La evaluación de las operaciones sobre el terreno confirma que la organización está funcionando en consonancia con los principios y mandatos de la reforma de las Naciones Unidas, al mismo tiempo que sigue ajustándose a las prioridades nacionales y respondiendo a ellas. También los pareceres positivos expresados por los principales asociados del PNUD y el aumento del volumen de los recursos obtenidos en el plano local apoyan el desempeño de los programas por países.

129. El presente informe demuestra que, respecto de la labor de desarrollo de la capacidad, el PNUD se ajusta a las recomendaciones del examen trienal amplio de la política y el Documento Final de la Cumbre Mundial, y que los programas por países abarcan una amplia gama de programas de desarrollo sustantivo de la capacidad en cada actividad. Se realizaron importantes actividades de desarrollo de la capacidad centradas en los objetivos de desarrollo del Milenio y en los esfuerzos nacionales por integrar dichos objetivos en la planificación del desarrollo. Hubo asimismo considerable apoyo al fortalecimiento de las instituciones de buena gestión de los

asuntos públicos para aumentar la eficacia y la efectividad de las entidades tanto del sector público como del privado y crear bases más estables para la democracia.

130. El examen ha puesto también de relieve varias esferas en las que puede mejorar la organización. Hay una laguna importante en el sector de los impulsores de la eficacia de las actividades de desarrollo. Si bien el desempeño de los impulsores ha sido aceptable en general, los datos indican que sigue habiendo problemas, especialmente entre los impulsores de los sectores del género, el sentido de identificación nacional con los proyectos y la cooperación Sur-Sur. También se ha señalado a la atención una metodología básica de los impulsores, y la información sobre los resultados de los programas por países indican que es necesario revisar la metodología para dar mejor cuenta del trabajo sobre el terreno.

131. Finalmente, el examen de la financiación de los programas ha señalado también a la atención la proporción de los gastos de los programas por países (10%) que por ahora no está integrada en la estructura de las actividades y en consecuencia no se analizó en el marco de las prácticas y las líneas de servicios.
