



# Asamblea General Consejo Económico y Social

Distr. general  
11 de mayo de 2007  
Español  
Original: inglés

**Asamblea General**  
**Sexagésimo segundo período de sesiones**  
Tema 61 b) de la lista preliminar\*  
**Actividades operacionales para el desarrollo: revisión trienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas**

**Período de sesiones sustantivo de 2007**  
Ginebra, 2 a 27 de julio de 2007  
Tema 3 a) del programa provisional\*\*  
**Actividades operacionales de las Naciones Unidas para la cooperación internacional para el desarrollo: seguimiento de las recomendaciones normativas de la Asamblea General y del Consejo**

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

**Informe del Secretario General\*\*\***

### *Resumen*

En el presente informe se examinan las actividades operacionales para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas y se analiza la cuestión de si esas actividades satisfacen las expectativas de los Estados Miembros expresadas en la resolución 59/250 de la Asamblea General y en el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005.

Las actividades operacionales para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas han de responder a las necesidades de desarrollo de los países miembros receptores de una forma flexible y en consonancia con sus políticas y prioridades para el desarrollo.

Los principios en que se cimentan las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas se derivan de su naturaleza universal, voluntaria y de donación, así como de su neutralidad y multilateralismo. Por tanto, las actividades operacionales están firmemente ancladas en las funciones y los mandatos normativos establecidos por el sistema de las Naciones Unidas.

\* A/62/50.

\*\* E/2007/100.

\*\*\* El retraso en la presentación de este informe se debe a las extensas consultas celebradas con diversas organizaciones.



Los conocimientos, las capacidades y los recursos que unos 40 fondos, programas, organismos y otras entidades del sistema de desarrollo de las Naciones Unidas ponen a disposición de los países miembros tienen una extensión y una profundidad sin parangón. La diversidad de los recursos constituye una valiosa reserva para los países que se benefician de los programas. Los esfuerzos por aprovechar los efectos sinérgicos y la complementariedad y evitar las duplicaciones y lagunas servirán para incrementar aún más los recursos disponibles para esos países.

En la actualidad, el sistema de desarrollo de las Naciones Unidas no está configurado al nivel de los países de forma que los países en desarrollo dispongan de un acceso óptimo a todos los recursos del sistema de desarrollo de las Naciones Unidas, incluidos los de los organismos especializados y otras entidades de ámbito mundial y regional. Actualmente se está haciendo un esfuerzo especial para que el sistema de los coordinadores residentes, la evaluación común de los países y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo tengan un carácter más integrador de los organismos no residentes, incluidos los organismos especializados y demás entidades de ámbito mundial y regional.

Aún subsisten retos para que el sistema de desarrollo de las Naciones Unidas sea más coherente y eficaz. En el presente informe se describen y analizan procesos en curso y nuevos resultados.

En el informe se examina también la adecuación de la financiación y las actuales modalidades de financiación de las actividades operacionales para el desarrollo, incluidas las iniciativas innovadoras elaboradas por varios fondos, programas y organismos para mejorar la predecibilidad y fiabilidad de la disponibilidad de recursos.

## Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción . . . . .	1–7	4
II. Contribución de las actividades operacionales para el desarrollo de las Naciones Unidas en el actual contexto mundial . . . . .	8–17	5
III. Financiación de las actividades operacionales para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas . . . . .	18–45	8
IV. Contribución de las actividades operacionales de las Naciones Unidas a la creación de capacidad nacional y la eficacia del desarrollo . . . . .	46–99	14
A. Creación de capacidad . . . . .	46–64	14
B. Cooperación Sur-Sur y creación de capacidad nacional . . . . .	65–71	19
C. Incorporación de la perspectiva de género . . . . .	72–84	20
D. Transición del socorro al desarrollo . . . . .	85–99	23
V. Mejora del funcionamiento del sistema de desarrollo de las Naciones Unidas . . . . .	100–159	26
A. Coherencia, relevancia y eficacia . . . . .	100–119	26
B. Dimensiones regionales . . . . .	120–126	32
C. Costos de transacción y eficiencia . . . . .	127–136	34
D. Capacidad del sistema de desarrollo de las Naciones Unidas al nivel de los países . . . . .	137–146	37
E. Evaluación de las actividades operacionales para el desarrollo . . . . .	147–159	39

## I. Introducción

1. En el presente informe se examina la aplicación de la resolución 59/250 de la Asamblea General tras la revisión trienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas<sup>1</sup>. El informe también está guiado por la resolución 2006/14 del Consejo Económico y Social. Tras el examen del informe por parte del Consejo, el Secretario General presentará a la Asamblea recomendaciones de política basadas en sus deliberaciones. La Asamblea examinará esas recomendaciones durante su sexagésimo segundo período de sesiones, que habrá de celebrarse en 2007.

2. El objeto principal del presente informe es evaluar en qué medida y de qué formas el sistema de las Naciones Unidas ha proporcionado a los países en desarrollo un apoyo eficiente y eficaz en la aplicación de sus estrategias nacionales de desarrollo y el logro de los objetivos de desarrollo internacionalmente acordados, incluidos los objetivos de desarrollo del Milenio, en el contexto de sus prioridades nacionales de desarrollo. Las actividades operacionales para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas se valoran y evalúan sobre la base de sus efectos en la capacidad de los países receptores para procurar la erradicación de la pobreza, el crecimiento económico sostenido y el desarrollo sostenible.

3. En la presente evaluación de la pertinencia, la eficacia, los efectos y la eficiencia de las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas y de la sostenibilidad de sus resultados se han tomado como referencia los objetivos, normas y criterios acordados por la Asamblea General. En su realización se tendrán en cuenta el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, otras conferencias y cumbres anteriores de las Naciones Unidas y el contexto en evolución de la cooperación internacional para el desarrollo.

4. Como seguimiento de la Cumbre Mundial 2005, el Secretario General estableció el Grupo de Alto Nivel sobre la coherencia en todo el sistema de las Naciones Unidas en las esferas del desarrollo, la asistencia humanitaria y la protección del medio ambiente. En noviembre de 2006, el Secretario General presentó a la Asamblea General, para que lo examinaran los Estados Miembros, el informe del Grupo, titulado “Unidos en la acción” (A/61/583). Algunas de las recomendaciones del Grupo revisten interés para el seguimiento de la resolución 59/250 de la Asamblea<sup>2</sup>.

5. El análisis que figura en el presente informe se basa en una gama de datos. Incluye estudios en profundidad de cuestiones clave seleccionadas; un examen de las evaluaciones realizadas por los fondos, programas y organismos y los meta-análisis realizados por el Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas; misiones sobre el terreno; cuestionarios; y un conjunto de documentación e información recogida por las entidades del sistema de las Naciones Unidas. Se celebraron consultas sustantivas con los Estados Miembros, representantes de la sociedad civil, incluidas las organizaciones no gubernamentales de ámbito nacional, y organismos interinstitucionales del sistema de las Naciones Unidas, como el Comité de Alto

---

<sup>1</sup> El presente informe debe leerse junto con el informe del Secretario General sobre el análisis estadístico detallado de la financiación de las actividades operacionales para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas (A/62/74-E/2007/54).

<sup>2</sup> Véase A/61/583. En abril de 2007, el Secretario General transmitió a los Estados Miembros sus opiniones sobre el informe en el documento A/61/836.

Nivel sobre Programas de la Junta de los Jefes Ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación (JJE), el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUD) y el Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas. Además, se celebraron consultas individuales con gran número de organismos especializados, comisiones regionales y demás entidades del sistema de las Naciones Unidas. Un curso práctico realizado en marzo de 2007 reunió a representantes de los gobiernos de los Estados Miembros y de las entidades del sistema de las Naciones Unidas para examinar los resultados preliminares del análisis.

6. El informe se ha estructurado en torno a unos pocos temas principales. El capítulo I contiene la introducción, mientras que el capítulo II trata de la contribución de las actividades operacionales en el actual contexto mundial. El capítulo III trata de las tendencias de la financiación de las actividades operacionales y en él se hace hincapié en nuevas prácticas para que la financiación sea más predecible y fiable y destinadas a promover la adherencia a los mandatos de las entidades de las Naciones Unidas. En el capítulo IV se informa sobre la contribución de las actividades operacionales de las Naciones Unidas al fomento de la capacidad nacional y a la eficacia del desarrollo. También se abordan cuestiones como el papel del sistema de las Naciones Unidas en la cooperación Sur-Sur, la integración de la perspectiva de género y la transición del socorro al desarrollo. En el capítulo V se analizan los avances en el funcionamiento del sistema de desarrollo de las Naciones Unidas y cuestiones relacionadas con la coherencia y la relevancia (incluida la relación con las instituciones de Bretton Woods), las dimensiones regionales, los costos de transacción y la eficiencia, la capacidad del sistema de las Naciones Unidas al nivel de los países y la evaluación de las actividades operacionales para el desarrollo.

7. Las formas en que las actividades operacionales para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas se llevan a cabo a nivel nacional vienen determinadas en gran medida por las directrices impartidas por los órganos de gobierno de las distintas entidades. Mientras los fondos y programas están regidos por juntas ejecutivas que rinden cuentas al Consejo Económico y Social y la Asamblea General, los organismos especializados y las instituciones de Bretton Woods cuentan con estructuras de gobierno independientes. Las directrices que establecen los órganos de gobierno a veces no son plenamente coherentes en determinadas cuestiones esenciales para el desarrollo. Ese aspecto no se aborda pormenorizadamente en el presente informe, pero es un factor importante en la forma en que el Consejo y la Asamblea determinan de forma general el camino a seguir.

## **II. Contribución de las actividades operacionales para el desarrollo de las Naciones Unidas en el actual contexto mundial**

### **1. El programa mundial de desarrollo y el papel del sistema de las Naciones Unidas**

8. Como seguimiento de la Cumbre del Milenio celebrada en 2000, en la Cumbre Mundial 2005 se reafirmó que el desarrollo, junto con la paz y la seguridad y los derechos humanos, es uno de los pilares del sistema de las Naciones Unidas. La Cumbre dio un impulso renovado a la innovadora visión de la humanidad contenida en la Declaración del Milenio de 2000. Los dirigentes reafirmaron su compromiso

de erradicar la pobreza y promover el crecimiento económico sostenido y el desarrollo sostenible. En el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 se hacía hincapié en que cada país debía asumir la responsabilidad primordial de su propio desarrollo. Debe prestarse apoyo a los esfuerzos de los países en desarrollo mediante un incremento sustancial de la ayuda.

9. Un mensaje clave de la Cumbre Mundial 2005 fue la necesidad de avanzar en relación con los objetivos de desarrollo internacionalmente acordados, incluidos los objetivos de desarrollo del Milenio. Esos objetivos, establecidos en la Cumbre del Milenio de 2000, deben alcanzarse en todos los países del mundo para 2015. Mediado ese período de 15 años, los progresos en el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio son todavía desiguales y en general insatisfactorios. A medida que el mundo se hace más interdependiente, las desigualdades sociales y económicas persisten y se acrecientan. Muchos países en desarrollo siguen sin poder desarrollar sus sectores productivos y sin poder participar en el proceso de la globalización y beneficiarse de él. El avance hacia la erradicación de la pobreza ha sido lento y desigual. La degradación del medio ambiente exacerba la vulnerabilidad de las poblaciones desfavorecidas y diluye los beneficios del desarrollo.

10. Durante la Cumbre Mundial 2005, los dirigentes mundiales volvieron a sellar su compromiso de velar por que los principales temas intersectoriales, como el desarrollo sostenible, los derechos humanos y la cuestión del género, se tengan en cuenta en la adopción de decisiones en toda la Organización.

## **2. Tendencias en la cooperación para el desarrollo**

11. Desde la revisión trienal amplia realizada en 2004, la globalización ha contribuido a acelerar el acceso a la información, el conocimiento, los recursos financieros y las inversiones en muchos países, lo que ha afectado al papel y la importancia relativa de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) y de la función de las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas. Tres requisitos se han puesto claramente de relieve: a) la AOD, así como su función y su aprovechamiento, no puede considerarse independientemente de la cuestión más amplia del acceso de los países a los mercados de capital, la financiación en condiciones de favor, otros recursos financieros, el comercio y la inversión extranjera directa; b) es importante fomentar sustancialmente la coordinación de los esfuerzos de cooperación para el desarrollo; y c) cada vez es mayor la necesidad de una mayor armonización y un mejor ajuste de la asistencia para el desarrollo a las necesidades y prioridades de los países en los que se ejecutan programas.

12. La AOD disminuyó en 2006 hasta el 0,30% del ingreso nacional bruto (INB) de los países miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (CAD/OCDE) desde el 0,33% que había alcanzado en 2005 (debido en gran medida al gran volumen de la deuda cancelada en 2005), mientras que en 2004 había sido de 0,26%. En general, los niveles previstos de AOD para el período 2006-2010 siguen quedando muy lejos de los 150.000 millones de dólares de los Estados Unidos que se consideran necesarios para alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio. Entretanto, hay preocupación por que el estancamiento de la ronda de Doha de negociaciones comerciales, que puede aportar beneficios mayores y más duraderos para los países en desarrollo, limitará los efectos que esa ronda podría tener en el desarrollo.

13. Hay un creciente consenso entre los gobiernos de los países donantes y receptores en torno a los principios establecidos en la Conferencia de Monterrey acerca de cómo obtener unos mejores resultados para el desarrollo desde el punto de vista de la ayuda y la responsabilidad mutua. El proceso se ha acelerado en particular como resultado del Foro de Roma de Alto Nivel sobre Armonización y el Foro de Alto Nivel de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo. En la Cumbre Mundial 2005, los dirigentes del mundo dieron la bienvenida a la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda como parte de los esfuerzos por mejorar la calidad de la ayuda y potenciar sus efectos. El principio de la propiedad nacional y la simplificación y armonización de la cooperación en torno a un único proceso de desarrollo dirigido por el país ha quedado bien establecido.

14. Una característica destacada de la actual cooperación para el desarrollo es la presencia de donantes que no pertenecen al CAD/OCDE y nuevos agentes de la sociedad civil y del sector privado. Esa evolución ha tenido lugar paralelamente con un aumento de la cooperación Sur-Sur y ha traído consigo una intensificación de las relaciones económicas y de desarrollo mediante el comercio, la inversión, la transferencia de tecnología, la interacción a nivel de las empresas y la creación de redes institucionales Sur-Sur.

15. La celebración del Foro de Cooperación para el Desarrollo, que el Consejo Económico y Social convocará a petición de la Cumbre Mundial, constituirá una buena oportunidad para abordar las lagunas y los obstáculos, examinar las tendencias y promover la coherencia en general en la cooperación internacional para el desarrollo.

### **3. La contribución del sistema de las Naciones Unidas**

16. Las actividades operacionales para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas son singulares por cuanto combinan la expresión y representación legítimas de los mandatos mundiales con los conocimientos, capacidades y demás recursos que pueden ayudar a los países en desarrollo a diseñar y aplicar sus políticas y estrategias nacionales de desarrollo, alcanzar los objetivos de desarrollo internacionalmente acordados, incluidos los objetivos de desarrollo del Milenio, y cumplir sus obligaciones dimanantes de los tratados y otros instrumentos internacionales. El sistema desempeña una función privilegiada cuando se trata de ayudar a los países a coordinar y gestionar la asistencia externa y aprovechar plenamente y utilizar nuevas modalidades de ayuda, como el apoyo presupuestario, los enfoques sectoriales y las estrategias de reducción de la pobreza. El sistema de las Naciones Unidas trabaja también en países en desarrollo que no se benefician de otras formas de ayuda externa.

17. La medida en que el sistema puede explotar esas características singulares depende de su capacidad para conseguir una coherencia general en sus políticas y actuaciones y de su impacto operacional. Un sistema de las Naciones Unidas fuerte tiene que fortalecer su coherencia y potenciar su capacidad para alcanzar resultados de una forma eficaz y eficiente. El valor de los resultados ha de medirse en relación con los objetivos, normas y criterios internacionales y su utilidad en contextos nacionales específicos. La eficiencia es la capacidad del sistema de realizar sus actividades con el costo más bajo posible. Es necesario llevar a cabo las operaciones de una forma coherente y bien coordinada. En los últimos años, todos los fondos, programas, organismos y demás entidades del sistema de desarrollo de las Naciones

Unidas han fortalecido sus esfuerzos por hacerse más eficaces y eficientes y mostrar una mejor coordinación. Esos esfuerzos se han encontrado con problemas que todavía están por superar. En el presente informe se trata de mostrar una reseña y un análisis exhaustivos de los logros y de los problemas pendientes.

### **III. Financiación de las actividades operacionales para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas<sup>1</sup>**

#### **1. Tendencias generales en la financiación del sistema de desarrollo de las Naciones Unidas**

18. El rendimiento y el impacto de la cooperación para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas están estrechamente vinculados con el nivel y la predecibilidad de su financiación. Ese aspecto se ha destacado en repetidas ocasiones en la Asamblea General y el Consejo Económico y Social. En su resolución 59/250, la Asamblea hizo hincapié en particular en que el aumento de las contribuciones financieras al sistema de las Naciones Unidas era esencial para prestar apoyo en el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio y destacó que los recursos básicos, por su carácter no condicionado, seguían siendo la base sólida de las actividades operacionales para el desarrollo. Esos recursos permiten al sistema de las Naciones Unidas realizar actividades operacionales de conformidad con los mandatos y las directrices establecidos por los órganos de gobierno.

19. En los últimos años, el sistema de las Naciones Unidas ha atraído un nivel creciente de financiación total, aunque principalmente como resultado de un aumento de los recursos no básicos o complementarios<sup>3</sup>. El valor total de las contribuciones recibidas por el sistema de las Naciones Unidas con destino a las actividades de cooperación para el desarrollo ascendió en 2005 a 15.500 millones de dólares de los EE.UU., lo que representaba un aumento del 8,3% anual desde 2001 en términos reales<sup>4</sup>. Las contribuciones anuales al sistema han aumentado en los últimos cinco años tanto en términos nominales como reales, principalmente debido a un aumento de los recursos complementarios.

20. La proporción de los recursos básicos en el total de las contribuciones recibidas por el sistema de las Naciones Unidas ha venido reduciéndose continuamente y pasó del 54,4% en 2003 al 44,7% en 2004 y de nuevo se redujo, en términos reales, hasta el 43,3% en 2005. Los presupuestos ordinarios de los organismos especializados, basados en cuotas, han quedado bloqueados en niveles históricamente bajos por la aplicación de unas políticas de crecimiento nominal cero. La importancia de los recursos complementarios ha aumentado en todas las entidades del sistema.

21. Aunque parte de la financiación complementaria (una parte significativa de las contribuciones de los donantes y de los recursos aportados por los países en desarrollo en el marco de acuerdos de reparto de gastos) se destina a actividades

---

<sup>3</sup> En su resolución 59/250, la Asamblea General hace una distinción entre recursos básicos y complementarios. En algunas organizaciones los recursos básicos se denominan recursos ordinarios. Los recursos no básicos se denominan complementarios, extrapresupuestarios u otros recursos.

<sup>4</sup> En el aumento en términos reales se tienen en cuenta la inflación y los movimientos del tipo de cambio.

operacionales vinculadas con los mandatos normativos de las entidades de las Naciones Unidas, gran parte de la financiación complementaria no se ha dedicado a apoyar de forma sistemática la respuesta de las entidades ante las nuevas demandas que surgen del programa de desarrollo de las Naciones Unidas. La creciente dependencia de la financiación complementaria socava en cierta medida los mandatos básicos de las entidades del sistema de las Naciones Unidas. El aumento de los recursos no ha mantenido el mismo ritmo que los nuevos mandatos intergubernamentales del sistema.

22. Desde la celebración de la Conferencia de Monterrey y el Foro de Alto Nivel de París ha habido un mayor interés en la propiedad nacional, el ajuste y la armonización de los programas de los donantes con las prioridades de desarrollo de los países receptores y han aparecido nuevos instrumentos de financiación, como el apoyo presupuestario directo vinculado con las estrategias de reducción de la pobreza y los enfoques sectoriales. Las entidades de las Naciones Unidas pueden ayudar a los países receptores a utilizar esos instrumentos de la forma más eficaz posible. Es necesario que esa función del sistema de las Naciones Unidas reciba una financiación adecuada.

23. Varias cuestiones relacionadas con la contabilidad y la presupuestación oscurecen la interpretación de las tendencias de la financiación global a largo plazo. Los sistemas que actualmente se emplean para informar sobre las contribuciones al sistema de las Naciones Unidas no ofrecen una base sólida para evitar la doble contabilidad, especialmente cuando las contribuciones de organismos bilaterales o de otros organismos multilaterales se computan como contribuciones al sistema de las Naciones Unidas, aunque se las sigue considerando como operaciones no relacionadas con las Naciones Unidas. Además, un volumen significativo de la financiación para las actividades operacionales incluye en realidad la financiación de la asistencia humanitaria, porque no todas las organizaciones hacen esa distinción en sus informes. Si se sustrajera toda la financiación humanitaria de la cifra total de los recursos complementarios, el crecimiento de los recursos destinados a la cooperación para el desarrollo a largo plazo no sería tan importante.

## **2. Predecibilidad y fiabilidad de la financiación**

24. A medida que se ha acentuado la dependencia del sistema de las Naciones Unidas de los recursos extrapresupuestarios o complementarios, se han elaborado diversos enfoques para hacer que la financiación de las actividades operacionales para el desarrollo sea más predecible y fiable. Las promesas plurianuales se consideran un medio para tratar de introducir en el sistema de las Naciones Unidas algunos de los elementos positivos de los procesos de reposición que se utilizan en las instituciones financieras internacionales.

25. Una medida que se adaptó para mejorar la predecibilidad de la financiación de las actividades de desarrollo dentro del sistema de las Naciones Unidas fue la introducción de los marcos de financiación plurianual por los principales fondos y programas de las Naciones Unidas<sup>5</sup>. Mediante esos marcos se han vinculado básicamente la introducción de un mecanismo plurianual de promesas y presupuestación con la determinación de las prioridades estratégicas de las entidades para el período previsto y las correspondientes necesidades de financiación. Un

---

<sup>5</sup> La mayoría de las entidades de las Naciones Unidas están pasando a utilizar planes estratégicos (con diferentes plazos) en lugar de marcos de financiación plurianual.

requisito esencial del marco es el establecimiento de indicadores de resultados para controlar la utilización eficaz de los recursos.

26. Uno de los resultados positivos del uso del marco de financiación plurianual fue que los Estados Miembros donantes podían aportar recursos que se ajustasen a un marco determinado y para toda la duración de éste. Otro fue que los Estados Miembros podían supervisar la utilización eficaz de los recursos financieros comparándolos con los resultados conseguidos mediante las actividades previstas. En general, los marcos de financiación plurianual no han mejorado de forma significativa la predecibilidad de la financiación. Los donantes a menudo utilizan el marco como referencia para la movilización de recursos, pero continúan haciendo promesas a corto plazo. No obstante, esos marcos han demostrado ser importantes instrumentos de gestión para determinar las actividades estratégicas, introducir los principios básicos de la gestión orientada a los resultados y evaluar los resultados. Aunque el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) han armonizado el calendario de elaboración de los marcos de financiación plurianual, todavía puede hacerse más para armonizar su nomenclatura, estructura y terminología.

27. El logro de los objetivos de la financiación plurianual no puede utilizarse como indicador definitivo de que la financiación sea suficiente, puesto que esos objetivos se negocian en el seno de los órganos de gobierno y, generalmente, representan un cierto compromiso entre lo que se necesita y lo que los donantes consideran viable. No hay una forma de determinar integralmente las necesidades totales de financiación, a partir de la determinación de las necesidades de los programas nacionales impulsada por la demanda y por las estrategias mundiales y regionales en apoyo de la ejecución del programa internacional de desarrollo.

28. Hay mecanismos de formulación de promesas distintos del marco de financiación plurianual que presentan algunas de las características del sistema de reposición de las instituciones financieras internacionales. El modelo del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) es similar al sistema adoptado por las asociaciones internacionales de desarrollo. Ese sistema ha mejorado considerablemente la predecibilidad de la financiación y ha conducido a un incremento constante de los recursos (en torno al 10% anual) durante los últimos años. El presupuesto ordinario de los organismos especializados también puede mostrar características en común con el modelo de reposición. No obstante, la utilización generalizada de una política de crecimiento cero en la definición del presupuesto ordinario de los organismos especializados ha hecho que sea prácticamente imposible utilizar el concepto del presupuesto por cuotas para negociar unos niveles de recursos suficientes y crecientes.

29. Son varias las entidades de las Naciones Unidas que están experimentando con nuevos enfoques para la gestión de los fondos complementarios. Casi todos los organismos de desarrollo de las Naciones Unidas han adoptado ya diversos tipos de fondos temáticos. Aunque los donantes pueden asignar la financiación en función de las prioridades, la presentación de informes se hace normalmente por conducto de los mecanismos establecidos de la entidad de que se trate. En algunos casos, esos fondos se han establecido específicamente para algún fin intersectorial que requiere un esfuerzo especial. El UNICEF, por ejemplo, ha establecido fondos temáticos para cada una de sus prioridades estratégicas.

30. En varios organismos especializados y entidades de las Naciones Unidas se están introduciendo enfoques innovadores. En su proyecto de plan estratégico de mediano plazo (2008-2013), la Organización Mundial de la Salud (OMS) introdujo el concepto de financiación voluntaria básica negociada, con el que se trata de alcanzar los objetivos de mejorar la predecibilidad, ajustar mejor la financiación voluntaria con el marco general de los presupuestos por programas y reducir los costos de transacción.

31. La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) anunció medidas para ajustar mejor los recursos extrapresupuestarios con las prioridades de sus programas principales, y sus marcos estratégicos sectoriales abarcarán tanto el presupuesto ordinario como los recursos extrapresupuestarios previstos.

32. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha propuesto en sus proyectos de programa y presupuesto para 2008-2009 la creación de una nueva cuenta complementaria del presupuesto ordinario para superar el crecimiento nulo en términos reales de su presupuesto ordinario. Con esa cuenta se pueden aportar al presupuesto ordinario contribuciones voluntarias adicionales vinculadas con alguna de las cuatro prioridades estratégicas de la OIT, con una región concreta, o con ambas limitaciones, lo que ofrece cierta flexibilidad a los donantes.

33. La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) ha introducido con varios donantes los acuerdos de cooperación para el desarrollo, en virtud de los cuales se fomentan las contribuciones voluntarias, programadas, no condicionadas y plurianuales en apoyo de sus funciones básicas centradas en los vínculos entre la labor normativa y la labor operacional.

34. El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) se financia casi por completo mediante contribuciones voluntarias a sus fondos general y especial. En 2002 introdujo el concepto experimental de escala indicativa de contribuciones voluntarias para ampliar la base de contribuciones y mejorar su predecibilidad.

35. Un volumen importante de financiación complementaria se obtiene a nivel nacional. Esa financiación puede conllevar una mayor capacidad de responder a las necesidades a nivel nacional. Sin embargo, ese enfoque plantea algunos inconvenientes para el funcionamiento y la imagen del sistema de las Naciones Unidas. Parte de la financiación recaudada a nivel nacional tiende a ir en detrimento de las actividades operacionales más estrechamente vinculadas con las funciones normativas de las Naciones Unidas. Tener que competir por una cantidad limitada de recursos no puede sino complicar los esfuerzos del sistema por conseguir mayor unidad y coherencia. La dependencia del sistema de las Naciones Unidas de la financiación complementaria a nivel nacional supone también un riesgo de menoscabo del papel del sistema como socio de confianza de los gobiernos nacionales para la coordinación de la ayuda externa, como el apoyo presupuestario. No obstante, hay pruebas de que se están desplegando nuevos esfuerzos en los niveles más altos del sistema, como quedó demostrado en la última reunión de la JJE, para detectar y resolver esos inconvenientes con una nueva determinación.

### 3. Cooperación con nuevas fuentes de financiación para el desarrollo

36. Los fondos conjuntos de los sectores público y privado para actividades sociales han experimentado una gran expansión en los últimos años. Pueden citarse como ejemplo el Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria, la Alianza GAVI (anteriormente denominada Alianza Mundial para el Fomento de la Vacunación y la Inmunización) y la Fundación Bill y Melinda Gates. Normalmente las entidades de las Naciones Unidas no reciben financiación de esos fondos mundiales<sup>6</sup>. La financiación procedente de esas fuentes se entrega directamente a los gobiernos u otros asociados nacionales que han ganado un proceso competitivo. El papel del sistema de las Naciones Unidas se limita principalmente a las actividades de promoción y asesoramiento de los asociados nacionales sobre cómo hacer el mejor uso de esos recursos.

37. El éxito del Fondo Mundial y de la Alianza GAVI en la movilización de recursos adquiere cada vez una mayor importancia para la ejecución del programa internacional de desarrollo. El sistema de las Naciones Unidas necesita desarrollar su capacidad para actuar como catalizador de nuevas corrientes de financiación a través de esos fondos. Para desempeñar ese papel de forma eficaz, es necesario apoyar las competencias normativas y técnicas de carácter básico de las entidades de las Naciones Unidas interesadas mediante financiación básica o con cargo al presupuesto ordinario, ya que funciones como la realización de actividades de promoción, el establecimiento de normas y criterios, la investigación, el desarrollo de políticas y directrices sobre mejores prácticas y el apoyo técnico a los programas que no cuentan con financiación de las Naciones Unidas a menudo no se adaptan a la financiación complementaria.

38. En la medida en que las entidades de las Naciones Unidas actúan como asociados en la ejecución para la Alianza GAVI y el Fondo Mundial, el apoyo que prestan a esos fondos supone un importante volumen de trabajo. Surge la cuestión de si las entidades de las Naciones Unidas reciben una compensación adecuada por esos esfuerzos.

### 4. Costos de transacción y recuperación de costos

39. El crecimiento de la financiación complementaria es un factor decisivo en el aumento de los costos de transacción para todas las entidades de las Naciones Unidas y, por tanto, perjudica los esfuerzos por aumentar al máximo la eficiencia. La negociación de acuerdos individuales de financiación, el seguimiento y la presentación de informes sobre datos financieros y de programación para centenares o incluso miles de proyectos individuales y la presentación de informes con arreglo a unas series de requisitos ampliamente variables añaden unos costos significativos que quedan fuera de los sistemas operativos básicos de las distintas entidades.

40. La dependencia de unas contribuciones anuales volátiles socava la capacidad de los fondos y programas de las Naciones Unidas para hacer frente adecuadamente a sus gastos administrativos básicos. Esto está afectando a la solidez general de sus estructuras organizativas, su eficacia y la calidad de sus servicios y programas. Las

---

<sup>6</sup> El sistema de las Naciones Unidas ha dependido tradicionalmente de la financiación facilitada por los gobiernos de los Estados Miembros. El UNICEF ha institucionalizado acuerdos con los comités nacionales, de carácter no gubernamental, que aportan el 40% del total de su financiación.

limitaciones presupuestarias que experimentan los organismos especializados y demás entidades que se financian mediante cuotas afectan de un modo similar a su capacidad de financiar sus gastos administrativos básicos. La ausencia de una definición adecuada de lo que son los gastos administrativos básicos constituye un obstáculo importante para llegar a una determinación básica de las necesidades totales de financiación de las entidades de las Naciones Unidas. Los órganos de gobierno deben procurar elaborar presupuestos de apoyo administrativo y programático, basados en las dimensiones del programa total de la entidad en cuestión, y ajustar en consecuencia todo el apoyo y las capacidades conexas de índole administrativa.

41. En su resolución 59/250, la Asamblea General pidió que se procediera a una recuperación completa de los costos. La tasa de recuperación de costos se ha establecido en el 7% en el caso de los fondos y programas y de algunos programas conjuntos al nivel de los países. La Secretaría de las Naciones Unidas y los organismos especializados utilizan a menudo tasas más altas. Mientras que, por ejemplo, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) funciona bien en materia de recuperación de costos, los resultados en lo que se refiere a la recuperación completa pueden no alcanzar las expectativas en el caso de otras entidades, puesto que no facturan o recuperan sistemáticamente todos los costos que entraña la gestión de los proyectos financiados con cargo a fondos complementarios. En esos casos, esos costos se sufragan con cargo a los recursos ordinarios. Eso, a su vez, supone el riesgo no sólo de desviar financiación básica de su objetivo original, las actividades normativas y operacionales vinculadas con los mandatos de las entidades, sino también de crear la falsa impresión de que la gestión de esos proyectos es más eficiente que la del programa ordinario, con lo que, a largo plazo, se socava la capacidad de las entidades para atraer financiación básica. Eso no es sólo una cuestión técnica, sino que tiene importantes repercusiones en materia de políticas que requieren urgente atención.

## **5. Tendencias y perspectivas: algunas cuestiones clave**

42. El éxito general del sistema de las Naciones Unidas en lo que se refiere a la atracción de crecientes niveles totales de financiación indica que el sistema ofrece servicios de desarrollo que son valorados por igual por los países donantes y los receptores de los programas. No obstante, el aumento del valor total de las actividades operacionales para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas debe examinarse a la luz de las limitaciones de las estadísticas pertinentes, como se ha indicado más arriba.

43. El sistema de las Naciones Unidas sigue luchando con los problemas de la predecibilidad, la estabilidad y la fiabilidad de la financiación. Con las excepciones que se han expuesto anteriormente acerca de los presupuestos elaborados en función de las cuotas por algunos de los organismos especializados, el sistema sigue siendo fuertemente dependiente de las promesas voluntarias anuales. En varias entidades se han elaborado diferentes modalidades para hacer frente a esos problemas pero, con la excepción del FIDA, ninguna de ellas ha conseguido un nivel satisfactorio de predecibilidad y fiabilidad de la financiación. Los cambios que se producen anualmente siguen siendo todavía importantes.

44. La impredecibilidad de la financiación de las funciones básicas del sistema de desarrollo de las Naciones Unidas reduce la capacidad de muchas entidades de la Organización para combinar de una forma eficaz la dirección normativa con la ejecución operacional de los programas y limita la capacidad del sistema para cumplir con éxito su misión global. Es evidente que eso no favorece ni a los países donantes ni a los beneficiarios de los programas.

45. La administración de varias entidades de las Naciones Unidas está intentando proponer a los órganos de gobierno nuevos mecanismos alternativos de financiación voluntaria que permitirían reducir la condicionalidad del uso de los recursos y llevar a cabo las funciones básicas de las instituciones de las Naciones Unidas establecidas por sus órganos de gobierno.

## **IV. Contribución de las actividades operacionales de las Naciones Unidas a la creación de capacidad nacional y la eficacia del desarrollo**

### **A. Creación de capacidad**

#### **1. Principios y directrices**

46. En su resolución 59/250, la Asamblea General pidió a la JJE que analizase las actividades de creación de capacidad que realizaba el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo y que formulase recomendaciones sobre las medidas que fuese necesario adoptar para aumentar su eficacia, incluso perfeccionando los métodos de evaluación y medición de los resultados. Actualmente el Comité de Alto Nivel sobre Programas de la JJE está realizando un estudio con el fin de mejorar el intercambio de información entre los organismos a nivel de todo el sistema sobre las mejores prácticas y la experiencia adquirida, los puntos de referencia e indicadores y los criterios para la supervisión y evaluación, así como sobre la presentación de informes acerca de la creación de capacidad a los órganos de gobierno por parte de las entidades de las Naciones Unidas, como pidió la Asamblea en su resolución 59/250. Se mantendrá informados al Consejo Económico y Social y a la Asamblea acerca de la marcha de esos trabajos.

47. En octubre de 2006, el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUM) elaboró un documento de posición sobre la creación de capacidad. Mediante ese marco común se pretende dar orientación a los equipos de las Naciones Unidas en los países para que incorporen la creación de capacidad y, particularmente, para que sitúen en una posición estratégica el apoyo que el sistema de las Naciones Unidas presta a los esfuerzos en pro de la creación de capacidad nacional. En el documento de posición se define la capacidad como la posibilidad de la población, las organizaciones y la sociedad en general para gestionar satisfactoriamente sus asuntos. Se define la creación de capacidad como el proceso por el que la población, las organizaciones y la sociedad en general despliegan, fortalecen, crean, adaptan y mantienen su capacidad a lo largo del tiempo. Aunque hay un consenso general en torno a esas definiciones, en el contexto de un país determinado aparecen diferentes niveles de capacidad: nacional, subnacional y local, y diferentes etapas de desarrollo en los distintos sectores que, en última instancia, influirán en la respuesta de la creación de capacidad. Se han elaborado

conjuntos de instrumentos para la adopción de medidas encaminadas a hacer frente a esos complejos problemas.

## **2. Funciones del sistema de las Naciones Unidas en la creación de capacidad**

48. Dado que el sistema de las Naciones Unidas cuenta con recursos humanos y financieros limitados, la mejor manera en que puede utilizarse su potencial no es mediante su participación directa en la prestación de servicios, sino más bien dejando que ayude a los asociados nacionales en la elaboración y la aplicación de estrategias para incrementar sus recursos y su capacidad para prestar servicios, tal vez mediante iniciativas experimentales.

49. La creación de capacidad se asocia habitualmente con diversas formas de asistencia técnica dirigida a las personas (capacitación), las instituciones (desarrollo institucional) y el entorno facilitador (apoyo a las políticas y estrategias). Abarca también las actitudes, las relaciones y los valores de las personas, los grupos y las sociedades en general. Aunque la creación de capacidad es un elemento básico de la contribución del sistema de las Naciones Unidas al desarrollo, también tiene una fuerte vinculación con otras dimensiones conexas de las funciones normativas del sistema en la creación de capacidades nacionales, incluidas las actividades de promoción para la ratificación y aplicación de convenios e instrumentos internacionales; la supervisión independiente de elecciones; y el apoyo a la observancia de los derechos humanos. En el enfoque de la programación basado en los derechos humanos se hace hincapié en la potenciación de quienes se encuentran privados del goce completo de los derechos humanos y el fortalecimiento de la capacidad de quienes tienen la obligación de promover y proteger esos derechos.

50. El sistema de desarrollo de las Naciones Unidas desempeña una función directa en el fomento de la capacidad al nivel de los países a partir de los mandatos colectivos, los conocimientos y la experiencia con que cuenta. Entre sus actividades en pro de la creación de capacidad figuran todas las funciones que se mencionan en el documento de posición del GNUM: a) facilitación de las evaluaciones de la capacidad; b) fortalecimiento de la capacidad nacional para aplicar y supervisar las normas y criterios internacionales; c) apoyo catalítico para la adquisición de conocimientos tecnológicos y capacidades innovadoras; d) apoyo a la capacidad para generar y utilizar información, datos y sistemas robustos de gestión basada en los resultados para mejorar la capacidad de rendición de cuentas; e) facilitación de los procesos de creación de consenso y actuación como intermediario en las relaciones entre los agentes clave del desarrollo con el fin de promover la capacidad para la integración y la potenciación en los procesos de adopción de decisiones; f) apoyo a la capacidad para estudiar y analizar opciones de política en favor de los pobres; g) facilitación de la participación de los agentes sociales y gubernamentales y fomento de la capacidad para la coordinación a nivel nacional la asistencia humanitaria y para el desarrollo; y h) facilitación de buenas prácticas internacionales en todas las esferas mencionadas y fomento de la capacidad para el establecimiento de redes en torno a esas prácticas.

51. Qué funciones del sistema de las Naciones Unidas se pondrán en práctica en un país concreto se determina en principio mediante acuerdos entre los asociados nacionales y las entidades de las Naciones Unidas. Los procesos de la evaluación común de los países y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) son mecanismos cada vez más importantes a ese respecto. La

evaluación y el MANUD no siempre reflejan toda la gama de contribuciones de los organismos especializados y demás entidades de las Naciones Unidas a la creación de capacidad o las que se hacen a través de los programas regionales e internacionales. Esas contribuciones son esenciales cuando se trata de realizar un análisis del interés general y potencial de los esfuerzos del sistema de las Naciones Unidas en favor de la creación de capacidad en el contexto de las necesidades y prioridades de los países.

### **3. Creación de capacidad técnica y tecnológica**

52. Si bien todas las entidades de las Naciones Unidas abordan de una u otra forma la cuestión de la creación de capacidad técnica y tecnológica, algunos organismos tienen mandatos y programas específicos orientados al desarrollo tecnológico (destacan entre ellos la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUUDI), la UNESCO, la FAO, la OMS, la Unión Internacional de Telecomunicaciones, la Organización Meteorológica Mundial y la Universidad de las Naciones Unidas). En esos mandatos se abordan aspectos como la innovación tecnológica, el diseño y la evaluación de políticas y el desarrollo y la aplicación de tecnologías, incluida la adaptación de las tecnologías importadas a las condiciones locales.

53. Las entidades de las Naciones Unidas ofrecen una importante contribución al establecimiento de normas en la esfera del desarrollo tecnológico y la adquisición de conocimientos. El sistema de las Naciones Unidas también ha desempeñado su actividad durante decenios en el establecimiento, el mejoramiento y el desarrollo de organizaciones básicas de naturaleza técnica y tecnológica en los países en desarrollo en esferas como la aviación civil, la meteorología, las telecomunicaciones y la nutrición.

54. La contribución del sistema a la creación de capacidad técnica y tecnológica se va extendiendo gradualmente del fortalecimiento de las aptitudes de las personas al de la capacidad de instituciones completas, lo que requiere toda una gama de aportaciones técnicas, administrativas y de gestión. La capacitación sigue destacando como uno de los principales instrumentos para la creación de capacidad técnica individual.

55. Las entidades de las Naciones Unidas tratan de llegar a sus posibles interlocutores estableciendo continuamente nuevas redes de integración, haciendo uso de formas innovadoras de aprendizaje y poniendo en práctica las lecciones aprendidas y la riqueza de su experiencia acumulada a lo largo de los años en los países en desarrollo, incluida la cooperación Sur-Sur. El sistema de las Naciones Unidas desempeña también una función catalítica a ese respecto al establecer redes entre el sector privado, los centros de excelencia, las instituciones tecnológicas y de investigación, los donantes bilaterales y demás agentes que, de otra forma, no hubieran participado en esfuerzos internacionales de esa naturaleza.

### **4. Ejecución nacional y uso de conocimientos nacionales**

56. De las investigaciones realizadas durante la preparación del presente informe se desprende que las entidades de las Naciones Unidas han venido siendo cada vez más conscientes de la necesidad de dar prioridad a la participación de personal nacional y recurrir a los conocimientos e instituciones nacionales. La práctica de la

ejecución nacional está actualmente tan difundida que ya no es objeto de supervisión sistemática como una modalidad operacional separada.

57. La ejecución nacional y el uso de los conocimientos nacionales tienen por objeto fortalecer la sensación de propiedad de los gobiernos y mejorar la sostenibilidad de los resultados. No obstante, para que esos objetivos se hagan realidad es necesario que la ejecución nacional vaya acompañada de una ampliación de las capacidades institucionales, por ejemplo mediante el aumento de los presupuestos de las instituciones nacionales que asumen nuevas responsabilidades.

## **5. Apoyo a la coordinación y utilización de la ayuda externa**

58. Se espera que el sistema de las Naciones Unidas preste apoyo a las capacidades nacionales que permitan a los países en desarrollo ejercer la propiedad y el liderazgo sobre la asistencia externa y la coordinación de la ayuda. Los coordinadores residentes y los equipos de las Naciones Unidas en los países a menudo tienen que desempeñar una función esencial en apoyo de los gobiernos nacionales en lo que se refiere a la coordinación de la ayuda.

59. El sistema de las Naciones Unidas contribuye a la capacidad de los países en desarrollo para optimizar la utilización de diversas modalidades de asistencia, incluido el apoyo presupuestario. En algunos países en desarrollo, se pide al sistema de las Naciones Unidas que preste un apoyo activo al gobierno en la coordinación del apoyo directo e incluso que contribuya a él. La contribución del sistema de las Naciones Unidas en esa esfera se ha llevado a cabo principalmente mediante el apoyo al proceso nacional de planificación, incluso mediante el análisis del presupuesto basado en los objetivos de desarrollo del Milenio, que ayuda a los países a encontrar disparidades entre la asignación presupuestaria y el gasto realizado en sectores y distritos desfavorecidos. Ello supone una excelente oportunidad para una más profunda participación de las Naciones Unidas en las reformas sectoriales.

60. El sistema de las Naciones Unidas ha desempeñado un papel importante en el fomento de la capacidad nacional para supervisar y evaluar los progresos en la esfera de la erradicación de la pobreza y otros objetivos de desarrollo internacionalmente acordados. El PNUD y el UNICEF en particular, pero también otros organismos especializados, han contribuido a un entendimiento más profundo de la pobreza, un entendimiento que va más allá de su dimensión relativa a los ingresos e incluye, por ejemplo, el acceso de los pobres a la salud, la educación y otros servicios sociales básicos y su control del entorno y la participación en la gestión de los asuntos públicos. El sistema de las Naciones Unidas también ha prestado apoyo a la mejora de los sistemas estadísticos nacionales para que se pudiesen incorporar en ellos indicadores basados en los objetivos de desarrollo del Milenio y en el desarrollo humano. La base de datos *DevInfo*, que se introdujo en 2004, y otros sistemas de información geográfica se están utilizando ya en más de 90 países.

## **6. Relevancia y eficacia de la creación de capacidad y la sostenibilidad de los resultados**

61. Cada vez hay más pruebas de los resultados del apoyo de las Naciones Unidas a la eficacia del desarrollo de los países. Esas pruebas pueden obtenerse de la base de datos recientemente creada del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas.

En preparación de la revisión trienal amplia se analizó una muestra de 40 evaluaciones realizadas en los países por nueve entidades de las Naciones Unidas<sup>7</sup> para valorar los resultados de los esfuerzos en pro de la creación de capacidad nacional. Las pruebas mostraron que las nueve entidades se centraron en la creación de capacidad nacional en las esferas de la erradicación de la pobreza, el crecimiento económico sostenido y el desarrollo sostenible. En casi todos los casos, en las evaluaciones se encontraron resultados positivos en esas esferas, especialmente en lo que se refería a la elaboración de políticas, en las que la contribución de las entidades puede determinarse de forma específica. No obstante, de las pruebas también se desprendía claramente que la eficacia de ese apoyo y la sostenibilidad de los recursos se ven comprometidos cuando no se adaptan a las posibilidades de los gobiernos nacionales para mantener las nuevas iniciativas o incorporarlas en sus marcos de políticas.

## **7. Logros principales y problemas pendientes**

62. Para que los países en desarrollo puedan abordar las prioridades nacionales y alcanzar los objetivos de desarrollo internacionalmente acordados, incluidos los objetivos de desarrollo del Milenio, se necesita un proceso continuo de fomento de la capacidad al que el sistema de las Naciones Unidas puede contribuir de forma significativa. Desde 2004 se ha venido reconociendo de forma cada vez más clara la contribución del sistema no sólo en las esferas de la capacitación y las innovaciones técnicas y tecnológicas, sino también en lo que se refiere a la promoción y la asistencia directa para el logro de los objetivos internacionalmente acordados y el cumplimiento de los compromisos internacionales en otras esferas conexas.

63. Por su función neutral y de facilitación entre los gobiernos nacionales y los agentes sociales, el sistema de las Naciones Unidas parece ser especialmente eficaz en la elaboración y utilización de datos que son importantes para el proceso de desarrollo y para la promoción y difusión de las normas y criterios internacionales. Las entidades de las Naciones Unidas a menudo ayudan a los gobiernos nacionales a coordinar la asistencia externa y a utilizar mejor las nuevas modalidades de ayuda, como el apoyo presupuestario, los enfoques sectoriales y las estrategias de reducción de la pobreza.

64. La ejecución nacional y la utilización de los conocimientos nacionales se han generalizado. No obstante, la ejecución nacional de proyectos y programas que cuentan con el apoyo de las Naciones Unidas debe integrarse en los procesos y procedimientos nacionales en lo que se refiere a la presentación de informes, las disposiciones administrativas y las condiciones de empleo. La eficacia y la sostenibilidad de la creación de capacidad con apoyo de las Naciones Unidas se verán comprometidas si los esfuerzos no se adaptan a las posibilidades técnicas y financieras de los gobiernos y demás instituciones receptoras para mantenerlos una vez retirado el apoyo externo.

---

<sup>7</sup> La FAO, el FIDA, la UNCTAD, el PNUD, el UNFPA, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el UNICEF, la ONUDI y el PMA.

## **B. Cooperación Sur-Sur y creación de capacidad nacional**

### **1. Integración de la cooperación Sur-Sur**

65. Durante la Cumbre Mundial, los dirigentes del mundo reconocieron los logros y el gran potencial de la cooperación Sur-Sur y alentaron su desarrollo. Es de mencionar que algunos países de ingresos medios (el Brasil, la India y Sudáfrica) han integrado la cooperación Sur-Sur en su política exterior y de comercio.

66. La Dependencia Especial para la Cooperación Sur-Sur, establecida por la Asamblea General en 1978 como entidad separada dentro del PNUD, tiene como mandato principal promover, coordinar y apoyar la cooperación Sur-Sur y la cooperación trilateral desde una perspectiva mundial y a nivel de todo el sistema de las Naciones Unidas. Como orientación para el actual programa de trabajo de la Dependencia Especial, la Junta Ejecutiva del PNUD aprobó el tercer marco de cooperación para la cooperación Sur-Sur (2005-2007). El PNUD ha sido un importante proveedor de fondos para la Dependencia Especial. Los recursos adicionales para el apoyo de las Naciones Unidas y de otras fuentes a la cooperación Sur-Sur se han movilizado principalmente mediante la cooperación trilateral.

67. Son varias las entidades del sistema de las Naciones Unidas que han hecho esfuerzos considerables por integrar la cooperación Sur-Sur en sus propios programas. En el PNUD, la cooperación Sur-Sur es uno de los seis impulsores de la eficacia del desarrollo que figuran en el marco de financiación plurianual para el período 2004-2007. Pueden citarse también como ejemplos: a) el Programa Especial para la Seguridad Alimentaria de la FAO<sup>8</sup>; b) la nueva iniciativa de la ONUDI de establecimiento de centros para la cooperación industrial Sur-Sur en varios de los países en desarrollo más avanzados; c) la cooperación técnica de la UNCTAD concebida y aplicada sobre una base Sur-Sur; d) la política de la Organización de Aviación Civil Internacional de fomentar los centros de capacitación ubicados en países en desarrollo y utilizar los servicios de asesoramiento proporcionados por expertos del Sur; y e) la aplicación por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente del Plan Estratégico de Bali para el apoyo tecnológico y la creación de capacidad.

### **2. Cooperación financiera Sur-Sur**

68. Varios países que no pertenecen al grupo de donantes del CAD/OCDE han participado en un proceso de financiación del desarrollo. En la segunda Cumbre del Sur, celebrada en Doha en 2005, los países en desarrollo aprobaron un Plan de Acción de Doha que comprendía la creación del Fondo del Sur para el Desarrollo y la Asistencia Humanitaria. Hay varios otros buenos ejemplos de países donantes que no pertenecen al CAD/OCDE que proporcionan un importante apoyo financiero a los países en desarrollo en forma, entre otras modalidades, de préstamos en términos de favor, cancelación de deuda y subvenciones para la asistencia técnica.

---

<sup>8</sup> Se trata de uno de los mayores programas mundiales de cooperación Sur-Sur y en él participan una amplia gama de donantes: la Arabia Saudita, Alemania, Bélgica, España, Francia, el Japón, Irlanda, Marruecos, Mónaco, los Países Bajos, la República de Corea, Suiza, la Unión Europea, el PNUD, el FIDA, el Fondo de las Naciones Unidas para la Cooperación Internacional, el PMA y la Organización de Países Exportadores de Petróleo.

69. Hay un importante potencial para que el sistema de las Naciones Unidas refuerce su papel en el fortalecimiento de las asociaciones de financiación entre los países en desarrollo. El sistema de las Naciones Unidas podría canalizar esas contribuciones. No obstante, un papel singular que podría desempeñar sería el de ayudar a los países en desarrollo, cuando lo solicitasen, a establecer un fuerte vínculo entre las actividades operacionales que contasen con el apoyo de esas nuevas contribuciones y la labor en pro de los objetivos de desarrollo internacionalmente acordados, incluidos los objetivos de desarrollo del Milenio.

### **3. Logros principales y problemas pendientes**

70. Las entidades de las Naciones Unidas pueden ser vehículos importantes para utilizar los conocimientos de los países en desarrollo con el fin de promover el desarrollo en otros países de ese grupo. La función normativa de los organismos especializados se asocia a menudo con el establecimiento de redes de instituciones especializadas y de expertos altamente cualificados que ofrecen aportaciones importantes de unos países en desarrollo a la creación de capacidad técnica en otros países en desarrollo. La Dependencia Especial para la Cooperación Sur-Sur funciona estableciendo y fortaleciendo asociaciones de base amplia con una gama de organizaciones de dentro y fuera de las Naciones Unidas.

71. La falta de recursos suficientes y estables hace que para la capacidad institucional del sistema de desarrollo de las Naciones Unidas sea más difícil integrar de forma eficaz la cooperación Sur-Sur en todas las actividades de los programas. La corriente y el intercambio de información dentro del sistema de las Naciones Unidas parece que todavía es relativamente insuficiente y dificulta los esfuerzos por fortalecer las asociaciones para la cooperación Sur-Sur. El fortalecimiento de la Dependencia Especial para la Cooperación Sur-Sur y el fomento de su función como coordinadora de esa cooperación ayudaría a conseguir una mayor coherencia y coordinación y una presentación sistemática de informes y análisis de las distintas formas que puede adoptar esa cooperación.

## **C. Incorporación de la perspectiva de género**

### **1. Estrategias del sistema de las Naciones Unidas para la integración de la perspectiva de género**

72. En octubre de 2006, la JJE adoptó una política y estrategia de todo el sistema de las Naciones Unidas para la incorporación de la perspectiva de género con el fin de acelerar el cumplimiento de los compromisos convenidos a nivel mundial. La política y estrategia a nivel de todo el sistema no sustituirán las políticas de las entidades individuales, sino que las reforzarán al tiempo que fortalecen la actuación colectiva. La JJE observó que la incorporación de la perspectiva de género es la estrategia mundialmente aceptada para alcanzar la igualdad entre los géneros y la potenciación de la mujer<sup>9</sup>. De la aplicación de la política y la estrategia se ocupará la red interinstitucional para la mujer y la igualdad entre los géneros. La red desarrollará un plan de acción para todo el sistema de las Naciones Unidas que incluya indicadores y calendarios, la asignación de responsabilidades y los mecanismos de rendición de cuentas y los recursos, elementos todos ellos esenciales

---

<sup>9</sup> Resolución 1997/2 del Consejo Económico y Social.

para que la estrategia sobre la incorporación de la perspectiva de género sea operativa.

73. El GNUD creó un Equipo de Tareas sobre igualdad de los géneros, que coordina el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) y está integrado por 17 entidades de las Naciones Unidas<sup>10</sup>, para apoyar una actuación más coherente dentro del sistema de las Naciones Unidas en relación con la integración de la perspectiva de género y la potenciación de la mujer a nivel de los países. El Equipo de Tareas del GNUD realizó un examen de los informes anuales de los coordinadores residentes correspondientes a 2004 y 2005 que reveló que se habían realizado más intervenciones dirigidas específicamente a la mujer (especialmente en las esferas de la salud y la educación) que actividades relacionadas con la integración de la perspectiva de género. Además, el Equipo de Tareas realizó un examen de los MANUD elaborados entre 2004 y 2006 y lo comparó con un examen similar realizado en 2002. El Equipo encontró que la igualdad entre los géneros y la potenciación de la mujer se reflejaban mejor en el nuevo análisis, pero no había suficientes pruebas de que ese análisis fuera la base de una programación holística en apoyo de la igualdad entre los géneros.

## **2. Profundización en el conocimiento en materia de género**

74. Como medio para superar la brecha entre las buenas intenciones y la aplicación real, el Equipo de Tareas del GNUD inició un proceso de aprendizaje orientado a la acción en apoyo de un pequeño número de equipos de las Naciones Unidas en los países que lo solicitaron para generar buenas prácticas en la programación basada en los derechos y orientada al cambio que ayudasen a los gobiernos y a la sociedad civil a fomentar la igualdad entre los géneros y la potenciación de la mujer.

75. Hasta ahora, los intentos por elaborar recursos especializados en apoyo de la integración de la perspectiva de género a nivel nacional y mejorar su eficacia han sido parciales y relativamente aislados. No se han establecido mandatos claros para los especialistas en cuestiones de género, pero hay directrices para los asesores y los centros de coordinación en materia de género designados por el PNUD, el UNFPA y el UNICEF en las sedes y en las oficinas en los países y regiones. Esos puestos están ocupados por personal de distintas categorías. El Equipo de Tareas del GNUD está elaborando una lista de especialistas en cuestiones de igualdad de género para apoyar los procesos de coordinación de los equipos de las Naciones Unidas en los países, como la formulación y evaluación de los MANUD.

## **3. Equilibrio entre los géneros en los nombramientos dentro del sistema de las Naciones Unidas**

76. La política del sistema de las Naciones Unidas de incluir las cuestiones relacionadas con la igualdad entre los géneros en sus políticas de recursos humanos es un complemento de la integración de la perspectiva de género. Los esfuerzos por conseguir el equilibrio entre los géneros en los nombramientos dentro del sistema de

---

<sup>10</sup> El FIDA, la OIT, la FAO, la División para el Adelanto de la Mujer de las Naciones Unidas, el PNUD, el Consejo Económico y Social, ONU-Hábitat, el PNUMA, la UNESCO, el UNFPA, el UNICEF, el UNIFEM, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, la Oficina de la Asesora Especial en Cuestiones de Género y Adelanto de la Mujer de las Naciones Unidas, el Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas, el PMA, la OMS.

las Naciones Unidas, tanto en las sedes como en los países, incluidos los nombramientos de coordinadores residentes, se ven con agrado. A fines de 2005, el 37% de todos los funcionarios del cuadro orgánico del régimen común de las Naciones Unidas eran mujeres, mientras que en 2000 ese porcentaje era sólo del 33%.

77. La representación de la mujer entre los funcionarios del cuadro orgánico se reduce de forma significativa a partir de la categoría P-4. De los datos se desprende una tendencia general al cambio de las mujeres que ocupan puestos del cuadro orgánico entre las instituciones del GNUM en 2005<sup>11</sup> y una pérdida consiguiente de las aptitudes, conocimientos y experiencias acumulados por esas mujeres.

78. Se están haciendo esfuerzos por conseguir la igualdad entre los géneros entre los coordinadores residentes. El porcentaje de mujeres entre ellos es todavía relativamente bajo (el 26% en 2005 y el 32% en 2007), pero mejora gradualmente gracias al sistema activo de contratación. En 2005, las mujeres supusieron el 38% de las nuevas contrataciones, en comparación con el 33% en 2004. De un total de 42 nombramientos realizados en 2005, el 52% de las 23 contrataciones de coordinadores residentes como primer empleo correspondió a mujeres.

#### **4. Seguimiento de las asignaciones y los gastos destinados al logro de la igualdad entre los géneros**

79. El sistema de las Naciones Unidas sigue careciendo de mecanismos coherentes y sistemáticos para el seguimiento de las asignaciones y los gastos destinados al logro de la igualdad entre los géneros. En algunos informes de evaluación se ha intentado hacer un seguimiento de la financiación y los gastos correspondientes a la integración de la perspectiva de género en las entidades de las Naciones Unidas. Sin embargo, no fue posible hacer un cálculo sólido de los recursos destinados al logro de la igualdad entre los géneros debido a la escasez o la inconsistencia de los datos. En el PNUD, en respuesta a la evaluación de la integración de la perspectiva de género realizada en 2005 y publicada en 2006, se han adoptado iniciativas para mejorar la rendición de cuentas en relación con los resultados en materia de igualdad entre los géneros como parte del plan de acción en materia de género para el bienio 2006-2007.

#### **5. Presupuestación y rendición de cuentas con una perspectiva de género**

80. La integración eficaz de la perspectiva de género requiere un análisis sistemático para asegurar que los conceptos de igualdad entre los géneros se definan y se incorporen en el diseño, la aplicación y la evaluación de todos los proyectos y programas. La presupuestación con una perspectiva de género facilita la evaluación de los recursos asignados para alcanzar los objetivos de política en materia de igualdad entre los géneros. Las auditorías con una perspectiva de género permiten evaluar la aplicación de la estrategia para la integración de la perspectiva de género en las entidades de las Naciones Unidas.

81. Las iniciativas presupuestarias con una perspectiva de género aplicadas en todo el mundo han demostrado cómo el análisis de género en la formulación de los presupuestos puede conseguir resultados de política positivos desde del punto de

---

<sup>11</sup> El PNUD, el UNICEF, el UNFPA, el PMA, la OMS, el FIDA, la UNESCO, la FAO, la ONUDI, la OIT.

vista de la igualdad entre los géneros. Esas iniciativas suponen examinar los insumos, los resultados y los efectos de los gastos y las medidas de recaudación de ingresos de la política presupuestaria desde una perspectiva de género.

82. El fomento de la capacidad es esencial para velar por una aplicación sistemática de la presupuestación con una perspectiva de género. El PNUD ha impartido capacitación para quienes trabajan en la esfera del desarrollo, economistas y funcionarios gubernamentales. Como resultado, un conjunto de casi 100 especialistas de 50 países se dedican a difundir en sus propios países los conocimientos que han obtenido y a ofrecer apoyo técnico para la elaboración de presupuestos con una perspectiva de género. El UNFPA y el UNIFEM elaboraron en 2006 un conjunto de material docente para fomentar la capacidad nacional y regional en materia de presupuestación con una perspectiva de género. Para difundir la información, el UNIFEM publicó recientemente un informe titulado “Budgeting for Women’s Rights: Monitoring Government Budgets for Compliance with CEDAW” (Presupuestación en favor de los derechos de la mujer: supervisión de los presupuestos gubernamentales para el cumplimiento de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer).

## **6. Logros principales y problemas pendientes**

83. El sistema de las Naciones Unidas ha conseguido un progreso continuo en la promoción del enfoque de dos vías de la integración de la perspectiva de género y las intervenciones dirigidas para la potenciación de la mujer. Ha habido algunos avances en lo que se refiere al mejoramiento de los conocimientos y del equilibrio desde el punto de vista del género en los nombramientos dentro del sistema de las Naciones Unidas, con excepción de los nombramientos en los niveles más altos. No obstante, el sistema carece todavía de mecanismos e instrumentos coherentes y sistemáticos de rendición de cuentas para realizar un seguimiento de las asignaciones y los gastos destinados a la integración de la perspectiva de género y la potenciación de la mujer.

84. Al nivel de los países, los esfuerzos nacionales en favor de la incorporación de la perspectiva de género y la potenciación de la mujer recibieron apoyo de los procesos de fomento de la capacidad. Se han conseguido algunos avances en lo que se refiere a la rendición de cuentas por medio de la presupuestación y la auditoría con una perspectiva de género. No obstante, han sido insuficientes los análisis realizados para determinar y abordar las perspectivas de género en el diseño, la aplicación y la evaluación de los proyectos y programas. Uno de los principales retos por resolver es el establecimiento de vínculos entre las intervenciones en favor de la igualdad entre los géneros del sistema de las Naciones Unidas y los resultados concretos en lo que se refiere a la modificación de las políticas, la legislación y los programas nacionales, así como los comportamientos y las actitudes de la sociedad.

## **D. Transición del socorro al desarrollo**

### **1. La propiedad nacional y el papel del sistema de las Naciones Unidas**

85. Durante las transiciones del socorro al desarrollo, es necesario que las autoridades y los interesados nacionales asuman la plena responsabilidad de la supervisión, la coordinación y la gestión de los esfuerzos de recuperación. Eso es

esencial para conseguir que la recuperación sea sostenida y que el apoyo internacional no dé lugar a la dependencia.

86. El sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo tiene un papel esencial que desempeñar en esas situaciones. El principal reto es la forma en que las Naciones Unidas han de presta apoyo a los países en el establecimiento de los cimientos para un desarrollo sostenible a largo plazo, al tiempo que mantienen la capacidad para responder ante necesidades humanitarias que puedan existir todavía o que puedan volver a aparecer.

87. La importancia del intercambio de conocimientos y la cooperación entre los países en desarrollo y las modalidades de cooperación trilateral en las que participan los países desarrollados han sido claramente reconocidas por el sistema de desarrollo de las Naciones Unidas. Por ejemplo, los interesados de los países afectados por terremotos han tomado parte en viajes de estudio para observar las experiencias de otros países con miras a elaborar estrategias de reconstrucción. Otro ejemplo es la iniciativa sobre el fortalecimiento del papel de los parlamentarios en la prevención y recuperación de las crisis, elaborada conjuntamente por el PNUD y la Unión Interparlamentaria.

## **2. Coordinación entre departamentos y entre organismos**

88. Se han hecho importantes esfuerzos por fortalecer el sistema de coordinadores residentes y coordinadores humanitarios mediante el establecimiento de vínculos institucionales entre las estructuras de coordinación de ambos. En algunos casos, eso ha supuesto combinar ambas oficinas. También se han introducido mejores sistemas y normas para la identificación, contratación y formación de las personas más apropiadas para asumir un liderazgo eficaz y responsable sobre el terreno.

89. Mediante el proceso del MANUD y los programas conjuntos se ha mejorado la colaboración entre los organismos humanitarios y las organizaciones más orientadas hacia el desarrollo en cuestiones como el retorno y la reinserción de los refugiados. Se han establecido políticas de todo el sistema sobre cuestiones como la seguridad alimentaria, el desarme, la desmovilización y la reinserción de los combatientes armados y sus familiares y la educación. En 2007 finalizará la elaboración de una política de todo el sistema de las Naciones Unidas sobre la creación de empleo, la generación de ingresos y la reinserción después de los conflictos.

90. Se han conseguido avances en el fortalecimiento de las respectivas plataformas entre departamentos y entre organismos para la integración de la planificación estratégica en la sede y en los países. La aprobación de las directrices sobre el proceso integrado de planificación de las misiones ofrece una oportunidad para promover la coherencia entre las ramas humanitaria, de desarrollo y de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. La evolución hacia una mayor coordinación entre los encargados del mantenimiento de la paz y los encargados de la asistencia humanitaria y para el desarrollo resulta también evidente en las oficinas integradas, como las que se han establecido en Sierra Leona y Burundi.

91. La metodología conjunta de las Naciones Unidas y el Banco Mundial para la evaluación de las necesidades después de los conflictos destinada a apoyar la planificación nacional para la transición en un entorno inmediatamente posterior a un conflicto sigue ofreciendo una firme plataforma de cohesión entre los agentes nacionales e internacionales. Un examen exhaustivo de la evaluación realizado

en 2006 y las consiguientes medidas correctivas que se introducirán en 2007 fortalecerán aún más la contribución de ese instrumento a la planificación, financiación y aplicación integradas de las políticas nacionales en entornos de transición.

92. Asociados de dentro y fuera de las Naciones Unidas formaron una nueva asociación sobre la recuperación temprana por medio del Grupo de trabajo temático sobre primeras actividades de recuperación del Comité Permanente entre Organismos, que se centra en el fomento de la capacidad del sistema a nivel mundial y la preparación para que las actividades de recuperación puedan comenzar al principio de la fase humanitaria e influir en la forma en que se presta socorro humanitario de manera que se tengan más en cuenta las preocupaciones en materia de desarrollo a largo plazo y las perspectivas de reducción del riesgo y prevención de los conflictos.

### **3. Recopilación de datos y gestión de la información**

93. El sistema de las Naciones Unidas ha intensificado los esfuerzos para la recogida coordinada de información durante la fase de transición, en asociación con los agentes nacionales, y ha apoyado iniciativas para fortalecer la capacidad de esos agentes nacionales para recoger y analizar los datos. La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas mantiene centros de información humanitaria integrados normalmente en las estructuras del gobierno en los primeros momentos de una crisis, especialmente en los países donde se dispone de datos nacionales. En las situaciones de transición se utilizan también bases de datos sobre la asistencia para el desarrollo con el fin de hacer un seguimiento de los progresos de los proyectos de recuperación que cuentan con el apoyo del PNUD. Un grupo de trabajo interinstitucional examina la forma de hacer que los centros de información humanitaria, las bases de datos sobre la asistencia para el desarrollo y otros sistemas como DevInfo, desarrollado para vigilar los objetivos de desarrollo del Milenio, más compatibles entre sí y con los sistemas nacionales.

### **4. Financiación**

94. La necesidad de proporcionar financiación más predecible y sostenida en apoyo de la transición del socorro al desarrollo ha venido recibiendo cada vez mayor atención por parte de la comunidad internacional. Se ha intentado utilizar la financiación de los donantes con mayor flexibilidad, en estrecha consonancia con las necesidades nacionales y con una mayor rapidez. El PMA, en particular, ha conseguido atraer un volumen significativo de financiación a través de su instrumento de programación y financiación, denominado operaciones continuas de socorro y recuperación.

95. El GNUM gestiona fondos fiduciarios de donantes múltiples en varios países en colaboración con el Banco Mundial. Recientes exámenes de esos fondos fiduciarios han puesto de relieve su potencial para fomentar la propiedad nacional y el control de la asignación de la ayuda, pero también han descubierto retrasos y altos costos de transacción para los receptores debido a la ausencia de acuerdos y procedimientos simplificados entre los interesados.

96. En algunos casos, el sistema de las Naciones Unidas ha ampliado el ámbito del procedimiento de los llamamientos unificados con el fin de incluir la financiación de actividades tempranas de recuperación, pero el éxito ha sido limitado. La comunidad

internacional también acordó establecer el Fondo para la Consolidación de la Paz, diseñado para abordar las necesidades inmediatas en esa esfera en los países que salen de un conflicto. Aunque ese Fondo ofrece un apoyo catalítico muy necesario, su volumen y su alcance siguen siendo limitados y, por tanto, sólo pueden cubrir parte de la brecha de financiación.

## **5. Logros principales y problemas pendientes**

97. El intercambio de información y la planificación conjunta en la sede y las actividades sobre el terreno han mejorado significativamente, pero las diferencias en los procesos administrativos y en las estructuras de financiación siguen dificultando una colaboración más estrecha en las etapas operacional y programática. A menudo, las estrategias de transición han incluido las aportaciones de organismos no residentes, pero es necesario hacer más para asegurar una participación coherente en las etapas de planificación y aplicación. Además, el impulso hacia la integración a menudo plantea preocupaciones acerca de mandatos conflictivos, especialmente en la esfera del espacio humanitario y la neutralidad, que todavía no se han abordado de una forma apropiada o coherente.

98. Se plantean problemas para la creación de capacidad y la propiedad nacional en tiempos de transición. En situaciones posteriores a conflictos, en particular, es frecuente que las capacidades nacionales se encuentren gravemente erosionadas y sean incapaces de hacer frente a los retos del desarrollo. Puede haber limitaciones para acceder a ciertos interesados debido a la inseguridad o a la deficiente infraestructura. En ausencia de una metodología general para la evaluación multisectorial de las necesidades, el proceso de evaluación de la recuperación y el seguimiento de los planes y programas de recuperación tiende a estar impulsado por la oferta.

99. Por lo que atañe a la financiación de la transición del socorro al desarrollo, hay un debate acerca de cómo pueden y deben escalonarse los mecanismos existentes y cuál debería ser la división del trabajo entre los diferentes instrumentos, incluido el grado de complementariedad entre los instrumentos humanitarios y la financiación de la recuperación y el desarrollo a largo plazo. La financiación de la transición sigue siendo bastante desigual entre los países y entre los distintos sectores dentro de un determinado país.

## **V. Mejora del funcionamiento del sistema de desarrollo de las Naciones Unidas**

### **A. Coherencia, relevancia y eficacia**

#### **1. Coherencia general del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo**

100. Es necesario que los países miembros tengan acceso pleno a los conocimientos, aptitudes y recursos de todas las entidades del sistema de desarrollo de las Naciones Unidas. Es necesario promover un enfoque integrador potenciando la colaboración interinstitucional, tanto al nivel de las sedes como de los países, para asegurar la participación del sistema de desarrollo de las Naciones Unidas en las operaciones en los países y, de ese modo, continuar con la aplicación a nivel nacional de los objetivos de desarrollo internacionalmente acordados, en particular

los objetivos de desarrollo del Milenio. Las entidades de las Naciones Unidas están cada vez más dispuestas a mejorar la coherencia del apoyo que prestan a los esfuerzos nacionales de desarrollo.

101. En varias recomendaciones contenidas en el informe del Grupo de Alto Nivel sobre la coherencia en todo el sistema de las Naciones Unidas se reafirma y se da un impulso renovado a las iniciativas de reforma a nivel nacional que se indicaban en las revisiones trienales amplias de las políticas realizadas en 2001 y 2004. El presente informe se centra principalmente en la aplicación de las resoluciones 59/250 de la Asamblea General y 2006/14 del Consejo Económico y Social, teniendo debidamente en cuenta el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005. En el informe se evalúan la coherencia, la relevancia y la eficacia del sistema de desarrollo de las Naciones Unidas en relación con valores de referencia establecidos en esos documentos<sup>12</sup>.

## **2. Coherencia en el contexto de la evaluación común de los países y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo**

102. Al preparar la evaluación común de los países, cada vez se tiene mayor cuidado para evitar la duplicación o la sustitución de los trabajos analíticos existentes y complementar y fortalecer los procesos nacionales conducentes al establecimiento de las prioridades nacionales, por ejemplo en forma de estrategias de reducción de la pobreza. La calidad de muchos de los documentos de la evaluación común de los países ha mejorado. A principios de 2007 se habían preparado 164 de esas evaluaciones. En 2005 fueron siete los equipos de las Naciones Unidas en los países<sup>13</sup> que decidieron no realizar una de esas evaluaciones y recurrir a los procesos nacionales.

103. En febrero de 2007 se habían completado un total de 146 MANUD. En más de 30 casos se había preparado un segundo MANUD y en dos casos (Ghana y Viet Nam) se llegaron a preparar tres. Los resultados colectivos previstos de la cooperación del sistema de las Naciones Unidas se describen en los resultados de los MANUD, cuyo número, según las actuales directrices del GNUD, no debe sobrepasar los tres o cinco. En la actualidad, 40 países han integrado plenamente en el MANUD los principios y enfoques de la gestión orientada a los resultados. El enfoque de la matriz de resultados se introdujo en 2003. En una de esas matrices, los resultados y productos previstos se colocan en un orden jerárquico lógico. A parte de la programación conjunta mediante las matrices de resultados del MANUD, cada vez es más frecuente el uso de programas conjuntos, que se entienden como un conjunto de actividades recogidas en un plan de trabajo común con un presupuesto ejecutado y financiado por al menos dos entidades de las Naciones Unidas. El sitio web del GNUD contiene información sobre unos 350 programas conjuntos.

---

<sup>12</sup> Las cuestiones relevantes para las dimensiones que se abordan en el informe del Grupo de Alto Nivel se tratarán en las secciones pertinentes: a) el programa de unificación de las Naciones Unidas (incluidos los progresos con los proyectos piloto) en la sección que se ocupa de la evaluación común de los países y el MANUD; b) el programa de una sola dirección en relación con el sistema de coordinadores residentes; y c) el programa de una sola oficina en la sección dedicada a las oficinas conjuntas. Las experiencias relacionadas con la recaudación de fondos a nivel nacional ya se trataron en el capítulo sobre la financiación.

<sup>13</sup> Camboya, Etiopía, Malawi, Mozambique, la República Unida de Tanzania, el Senegal y Zambia.

104. Hay varios ejemplos de resultados conseguidos mediante una mejor armonización de los MANUD con los procesos nacionales. Los donantes o las instituciones basadas en países donantes han realizado varios exámenes externos para evaluar los MANUD y la ejecución del sistema de desarrollo de las Naciones Unidas en el contexto del nuevo entorno de la ayuda<sup>14</sup>. En Mozambique se ha conseguido una buena integración del MANUD con los planes nacionales de desarrollo mediante el ajuste del Marco a los procesos de la estrategia para la reducción de la pobreza. Otros ejemplos, algunos de los cuales entrañan una estrecha coordinación con las instituciones de Bretton Woods, quedan ilustrados por las experiencias de Azerbaiyán (apoyo a la elaboración del plan nacional), Etiopía (integración de los objetivos de desarrollo del Milenio en la estrategia para la reducción de la pobreza), Ghana (evaluaciones sectoriales) la Jamahiriya Árabe Libia (fomento de la capacidad de los funcionarios provinciales de planificación), el Senegal (fomento de la capacidad para el análisis de la pobreza), la República Unida de Tanzania (apoyo a la estrategia nacional), el Yemen (cimentación de la estrategia para la reducción de la pobreza en los objetivos de desarrollo del Milenio) y Zambia (apoyo a un único plan nacional de desarrollo dirigido por el Gobierno y basado en los objetivos de desarrollo del Milenio). Al nivel de las sedes, el PNUD y el Banco Mundial han establecido un grupo de tareas conjunto para el incremento de la cooperación con el fin de que los países de ingresos bajos puedan elaborar sus propias estrategias intersectoriales, que en muchos casos serían estrategias de reducción de la pobreza, para alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio.

105. También se han conseguido progresos en la armonización de los ciclos de programación entre las entidades de las Naciones Unidas con programas plurianuales que pertenecen al Comité Ejecutivo del GNUM. Puede decirse que, en febrero de 2007, los ciclos de programación de esas entidades se han armonizado en más de 110 países y, en la medida de lo posible, se han sincronizado con los ciclos de programación nacionales, incluidas las estrategias de reducción de la pobreza. La armonización de los ciclos de programación para un conjunto más amplio de entidades de desarrollo de las Naciones Unidas sigue, sin embargo, constituyendo un desafío. Uno de los principales obstáculos para el aumento de la coherencia estratégica y operacional es la diversidad de los marcos, ciclos y modalidades de financiación entre los diferentes fondos, programas, organismos y demás entidades del sistema de las Naciones Unidas.

106. En la práctica, los procesos de la evaluación común de los países y el MANUD los aplican principalmente los equipos de las Naciones Unidas en los países, integrados por representantes de las entidades residentes de las Naciones Unidas. A medida que el GNUM ha ampliado el número de miembros más allá de los que participan en el Comité Ejecutivo (PNUD, UNFPA, UNICEF y PMA) hasta incluir a más de 20 organismos y entidades del sistema de las Naciones Unidas, la

---

<sup>14</sup> Por ejemplo, la Red para la Evaluación del Desempeño de las Organizaciones Multilaterales (MOPAN), que es una red de nueve países donantes, está realizando una evaluación periódica del funcionamiento del sistema de las Naciones Unidas al nivel de los países. La Red realiza conjuntamente un estudio interno anual del comportamiento de las asociaciones multilaterales en los países en desarrollo (asociaciones con gobiernos nacionales, la sociedad civil y otros organismos de desarrollo bilaterales y multilaterales). No obstante, cabe señalar que los estudios se basan en la percepción del personal de las embajadas o de las misiones de los miembros del MOPAN sobre el terreno y, por tanto, no pueden considerarse como valoraciones. Otras evaluaciones útiles son el examen del Scanteam de Noruega (2005) y el del Instituto de Desarrollo de Ultramar del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (2006).

participación en los equipos de las Naciones Unidas en los países también ha tenido un carácter más integrado. Normalmente, los miembros de esos equipos son los representantes, y a veces el personal técnico residente, de los organismos especializados (la OMS, la FAO, la OIT, la UNESCO, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI)). Cada vez se hacen más intentos para que los organismos que no tienen carácter residente participen en los procesos de la evaluación común de los países y el MANUD, pero su participación todavía no ha alcanzado un nivel suficiente o satisfactorio.

107. Con arreglo a las directrices del GNUM, los procesos de la evaluación común de los países y el MANUD se han hecho cada vez más estratégicos y concretos para ayudar a los países en desarrollo a alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio. Esos procesos, en la práctica, no abordan el espectro más amplio de los objetivos de desarrollo internacionalmente acordados u otras obligaciones internacionales dimanantes de los tratados. Los temas prioritarios, como el trabajo y el empleo digno, el desarrollo rural y agrícola, la industrialización y la interfaz entre el comercio y el desarrollo, no se exponen en los procesos de la evaluación común de los países y el MANUD. Eso debilita o limita el valor de la contribución del sistema de las Naciones Unidas al desarrollo<sup>15</sup>. Los conocimientos en el terreno económico de varios organismos especializados y otras entidades de las Naciones Unidas podrían ser de gran valor para los equipos de las Naciones Unidas en los países que se ocupan de las dimensiones macroeconómicas, pero la débil vinculación con la evaluación común de los países y los MANUD ha venido suponiendo hasta ahora una dificultad para la contribución y la participación en el proceso general de apoyo al desarrollo dirigido por el sistema de las Naciones Unidas<sup>16</sup>.

108. Las recientes directrices del GNUM han indicado la introducción de anexos en la matriz de resultados del MANUD para temas relacionados con las funciones normativas y los mandatos especializados de otras entidades de las Naciones Unidas (tanto residentes como no residentes) que no se tienen en cuenta en los tres a cinco resultados principales del Marco. La cuestión sigue siendo si esos instrumentos son suficientes para hacer que en los procesos de la evaluación común de los países y el MANUD se reflejen de forma plena y viable todas las prioridades de desarrollo del país al que el sistema de las Naciones Unidas pueda hacer una contribución válida.

109. La puesta en marcha de los programas piloto de presencia unificada de las Naciones Unidas se encuentra actualmente en la etapa de concepción. Los programas piloto se están realizando de forma voluntaria bajo la dirección del gobierno en Albania, Cabo Verde, Mozambique, el Pakistán, la República Unida de Tanzania, el Uruguay y Viet Nam. Además de los problemas ya mencionados en relación con la necesidad de la integración, un reto importante es la forma de

---

<sup>15</sup> Algunos organismos especializados tienen sus propios marcos nacionales de planificación que pueden no estar coordinados con los procesos de la evaluación común de los países y el MANUD. Pueden citarse como ejemplo los planes de prioridades nacionales a mediano plazo de la FAO, el Programa Nacional para un Trabajo Decente de la OIT y la Estrategia de Cooperación con los Países de la OMS.

<sup>16</sup> En la etapa actual, por ejemplo, no hay relación o armonización entre el Marco Integrado para la asistencia técnica relacionada con el comercio y los procesos de la evaluación común de los países y el MANUD, aunque el Marco Internacional está armonizado con el proceso de los documentos de estrategia para la reducción de la pobreza y en él participan no sólo la UNCTAD y el Centro de Comercio Internacional, sino también el PNUD, el FMI, el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio.

asegurar que todas las entidades de las Naciones Unidas, incluidos los organismos especializados y las entidades que se ocupan de cuestiones transfronterizas (como las comisiones regionales, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, la ONUDD y la UNCTAD) puedan desempeñar sus mandatos normativos y operacionales en esos países, especialmente si el programa unificado del país proporciona un marco presupuestario exclusivo. Al mismo tiempo, el reto consiste en mantener un enfoque tan ligero, flexible, estratégico y centrado como sea posible. Todavía se están examinando las modalidades para organizar el apoyo de las sedes y las entidades regionales, y más concretamente del GNUD.

110. Las experiencias piloto se examinarán y evaluarán a intervalos regulares durante su aplicación. El Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas: a) evaluará si las iniciativas pueden valorarse de una forma razonable (mediante la evaluación de la valorabilidad), una vez se hayan establecido claramente los objetivos del programa de unificación de las Naciones Unidas en su conjunto y de cada uno de los programas experimentales; b) examinará las autoevaluaciones realizadas por los gobiernos y otros asociados de las Naciones Unidas en los países en que se realicen los programas piloto; y c) realizará, por último, evaluaciones completas de las experiencias en cooperación con los respectivos países miembros.

### **3. El sistema de los coordinadores residentes y los equipos de las Naciones Unidas en los países**

111. El sistema de los coordinadores residentes es un vehículo fundamental para promover la coherencia de todo el sistema al nivel de los países. Es necesario disponer de recursos financieros suficientes para velar por que el sistema de los coordinadores residentes sea eficaz en el desempeño de su función principal de coordinación. En 2005, el PNUD asignó 52,1 millones de dólares de su presupuesto de apoyo bienal y 14,4 millones de su programa de apoyo a los coordinadores residentes. También asignó 10,3 millones de dólares en recursos de otro tipo. Estaba previsto incrementar esas consignaciones en torno al 5% o 10% al año en 2006 y 2007. No obstante, los costos del sistema de coordinadores residentes todavía no se han evaluado, analizado y comparado sistemáticamente con los gastos totales del programa en las actividades operacionales para el desarrollo.

112. La gestión del sistema de coordinadores residentes está firmemente anclada en el PNUD. Ese Programa sigue facilitando el apoyo financiero, técnico y de organización para el sistema de coordinadores residentes. La función del coordinador residente la desempeña a menudo el representante del PNUD, sin que haya una delimitación clara de las responsabilidades como administrador del sistema de coordinadores residentes, por una parte, y de su función programática como representante del PNUD por otra. Es necesario separar las dos funciones para evitar algunos conflictos de intereses (por ejemplo en la recaudación de fondos) y dar una imagen de confusión en cuanto a las funciones respectivas. En situaciones complejas, el PNUD nombra a un director del país que se ocupa de sus propias actividades básicas con el fin de velar por que el sistema de coordinadores residentes pueda dedicarse plenamente a sus tareas y se reduzcan al mínimo los riesgos mencionados. Hasta ahora, el PNUD ha designado a 28 directores en los países y tiene previsto disponer de 40 sobre el terreno para fines de 2007. Aunque todavía bajo la administración del PNUD, los coordinadores residentes cada vez provienen de otras entidades de las Naciones Unidas o son objeto de contratación externa.

113. Se hace especial hincapié en la adecuada capacitación de los coordinadores residentes. El PNUD, en colaboración con el GNUD y la Escuela Superior del Personal del Sistema de las Naciones Unidas, imparte capacitación a los coordinadores residentes (y a los miembros de los equipos de las Naciones Unidas en los países). Los organismos especializados y demás entidades de las Naciones Unidas de carácter no residente siguen manifestando cierto grado de descontento por el escaso conocimiento de varios coordinadores residentes de los mandatos de las entidades respectivas y sus actividades en los países y su relación con las funciones normativas de esas entidades. Desde 2006 se imparte a los coordinadores residentes un nuevo módulo de formación, relativo a la orientación de los organismos, que debería mejorar su conocimiento de los mandatos y los vínculos de programación.

114. Se ha diseñado un nuevo sistema de evaluación común del rendimiento de los coordinadores residentes. El objetivo del nuevo sistema es que los representantes de las entidades de las Naciones Unidas y los equipos de directores regionales puedan hacer aportaciones directas a la evaluación del desempeño de los coordinadores. En la evaluación se califica el rendimiento teniendo como referencia el plan de trabajo y se incluye una autoevaluación mutua de 180 grados basada en la web, en la que los coordinadores residentes y los miembros de los equipos de las Naciones Unidas en los países evalúan su rendimiento y el de otros miembros del equipo. Es necesario que el marco de rendición de cuentas de los coordinadores residentes refleje plenamente la propiedad y la dirección de los gobiernos de los países anfitriones en el proceso de desarrollo. Además, es necesario que en ese marco se tenga en cuenta la estructura institucional de gobierno del sistema de las Naciones Unidas y que sea compatible con la actual distribución de responsabilidades entre los diferentes fondos, programas, organismos y demás entidades.

115. El GNUD estableció un grupo de trabajo interinstitucional de organismos no residentes en octubre de 2005. Ese grupo de trabajo ha recomendado el nombramiento de analistas de la coordinación de los organismos no residentes en un número limitado de países de forma experimental a partir de 2007<sup>17</sup>. La principal función de los analistas de la coordinación de los organismos no residentes es prestar apoyo a la integración y la participación en pie de igualdad de los organismos y demás entidades de las Naciones Unidas no residentes en los procesos de unificación de la actuación de las Naciones Unidas y de elaboración del MANUD en los países que adopten esa forma experimental para fomentar la coherencia a nivel de todo el sistema.

116. Las consultas realizadas durante la elaboración del presente informe indican que la utilización de tecnologías avanzadas de la información y las comunicaciones podría mejorar el intercambio de información y la gestión del conocimiento y, por tanto, la eficacia en la cooperación para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas. Se ha determinado que la gestión del conocimiento en el sistema de las Naciones Unidas no es suficientemente estratégica ni está lo suficientemente centrada o integrada con los objetivos organizativos. La gestión adecuada del conocimiento es esencial para conseguir una mayor integración en las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas al nivel de los países.

---

<sup>17</sup> Los países piloto en el programa de unificación de la actuación de las Naciones Unidas son Albania, Cabo Verde, Mozambique, el Pakistán, la República Unida de Tanzania, Rwanda, el Uruguay y Viet Nam. Entre los países para los que se elaborará un MANUD en 2007 figuran el Afganistán, Benin, Côte d'Ivoire, el Ecuador, el Níger y Nigeria.

#### **4. Logros principales y problemas pendientes**

117. Las estrategias nacionales de desarrollo ofrecen el marco para la orientación de los MANUD, que deben tener un número limitado de resultados (no superior a tres o cinco). No obstante, los MANUD, tal como están concebidos actualmente, tienden a centrarse predominantemente en los aspectos sociales del desarrollo y menos en cuestiones relacionadas con el crecimiento económico sostenido, los sectores productivos y el programa internacional más amplio de los objetivos de desarrollo internacionalmente acordados. Así pues, en las recientemente revisadas directrices para la elaboración de la evaluación común de los países y el MANUD se subraya la importancia de incluir ese programa más amplio como base para el análisis y la planificación al nivel de los países, en el contexto del proceso nacional de planificación del desarrollo.

118. Se necesitaría un proceso más integrador para que los países en desarrollo pudieran tener un mejor acceso a toda la gama de los mandatos normativos y operacionales y los conocimientos de los organismos especializados y demás entidades, incluidas las que se ocupan de las dimensiones transfronterizas y regionales. El reto principal para los procesos de la evaluación común de los países y el MANUD es cómo reconciliar la necesidad de centrarse en un objetivo estratégico y la necesidad de una mayor integración con el fin de responder mejor a las prioridades nacionales. Un factor que debería conducir a una mayor participación en el proceso de los organismos no residentes, posiblemente mediante una mejor comunicación y una adecuada gestión del conocimiento, es el hecho de que la mayoría de ellos ya mantienen relaciones directas con los ministerios técnicos y otros asociados en los países en desarrollo.

119. Un factor clave para el correcto funcionamiento del sistema de los coordinadores residentes es su naturaleza colegiada y el alto grado de participación de todas las entidades del sistema de desarrollo de las Naciones Unidas que mantienen operaciones en los países en el marco de distintas iniciativas, tanto si están presente en el país como si no. Así pues, el coordinador residente funciona mejor como facilitador. La naturaleza colegiada requiere también que el coordinador residente sea plenamente responsable del fomento de la participación de sus colegas del sistema de las Naciones Unidas en iniciativas de todo el sistema en el país, el fomento de la interacción entre las diversas entidades de las Naciones Unidas y la promoción de las iniciativas coordinadas y consensuadas para el logro de objetivos comunes. El fomento de la naturaleza colegiada es una función catalítica mediante la que mejor se manifiesta el liderazgo del coordinador residente.

### **B. Dimensiones regionales**

#### **1. Descentralización y regionalización en el sistema de las Naciones Unidas**

120. Muchas de las cuestiones que han de abordar las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas son de carácter transfronterizo y han de tratarse en un contexto regional y subregional. Todos los fondos y programas, así como varios organismos especializados, cuentan ahora con oficinas regionales o subregionales. En el caso de algunas entidades, como la OIT y la OMS, la existencia de esas oficinas tiene una larga tradición, instituida con el fin de dar una mejor respuesta a las necesidades de los países miembros de la región en la que se encuentra la oficina y facilitar su participación en los procesos regionales y mundiales.

121. Algunos fondos y programas han reforzado sus oficinas regionales, con lo que se pretende aportar valor añadido a las oficinas en los países. En 2005 y 2006 se avanzó mucho en el fomento del papel de los directores regionales en todos los organismos. En seis regiones se han puesto en marcha equipos de directores regionales en los que se invitó a participar a todos los fondos, programas y organismos en aras de un apoyo regional coherente y coordinado a los equipos en los países. Eso incluyó el apoyo técnico a los programas y operaciones y la supervisión de la ejecución.

122. Las oficinas regionales y las estructuras regionales de apoyo de los fondos, programas y organismos están todavía ubicados en diferentes lugares y se ocupan de países distintos. Hasta fechas recientes, las entidades de las Naciones Unidas no coordinaban la ubicación de las oficinas y su zona de influencia, sino que las decidía el órgano de gobierno de cada una de ellas teniendo en cuenta sus respectivos mandatos y consideraciones geopolíticas particulares. Con una creciente preocupación por la coherencia y la eficiencia del sistema de las Naciones Unidas ha aumentado la armonización regional en lo que se refiere a la ubicación y la zona de influencia de las oficinas entre todas las entidades de las Naciones Unidas<sup>18</sup>.

## **2. Contribuciones de las comisiones regionales**

123. Las comisiones regionales son un componente fundamental de la estructura básica del sistema de las Naciones Unidas. La doble función de las comisiones regionales como brazo regional de las Naciones Unidas por un lado y parte del panorama institucional regional por otro, les dota de ventajas comparativas únicas para abordar cuestiones de desarrollo de alcance transfronterizo y regional. Han acumulado un profundo conocimiento multidisciplinar de diversas cuestiones relacionadas con el desarrollo y esferas que revisten interés para los problemas transfronterizos de las respectivas regiones, lo que, en combinación con su neutralidad y su poder de convocatoria, tiene gran valor para los Estados Miembros de esas regiones. Las comisiones regionales también han sido esenciales en lo que se refiere al examen y la vigilancia a nivel regional de los objetivos de desarrollo internacionalmente acordados y los objetivos de desarrollo del Milenio.

## **3. Logros principales y problemas pendientes**

124. Al introducir las perspectivas regionales en el programa mundial de desarrollo, el sistema de las Naciones Unidas puede encontrar soluciones apropiadas y realistas, evitando las limitaciones que conlleva un enfoque puramente nacional que puede privar a los países de las ventajas derivadas del análisis de los problemas transfronterizos. La dimensión regional también abre nuevas posibilidades para la cooperación Sur-Sur, especialmente en lo que se refiere a la movilización de recursos técnicos, tecnológicos y financieros dentro de las regiones y entre regiones distintas.

---

<sup>18</sup> En el caso de América Latina y el Caribe, las estructuras se van adaptando cada vez más a un esquema con un núcleo regional centrado en Panamá. El centro regional para Asia y el Pacífico se encuentra en Bangkok. La región de África tiene centros en Dakar, Nairobi y Johannesburgo. Hay dos regiones en las que parece más difícil encontrar una ubicación común para las estructuras regionales y un ámbito geográfico común: Europa central y oriental y la Comunidad de Estados Independientes, y el Oriente Medio y África septentrional.

125. Aunque la ubicación de los equipos regionales de las entidades de las Naciones Unidas en un número limitado de centros y la armonización de su ámbito geográfico tienen ventajas, las necesidades y expectativas de los países de regiones grandes pueden ser muy diferentes y tal vez no reciban necesariamente un mejor servicio desde esos grandes centros regionales que desde las sedes. Algunas cuestiones subregionales muy concretas, como la pandemia del VIH/SIDA, las cuestiones relacionadas con la preparación para casos de desastre y la actuación después de los conflictos, la lucha contra los estupefacientes y la migración transfronteriza, han de abordarse en el plano subregional. En el caso de algunas entidades más especializadas puede que sea más apropiado establecer oficinas regionales lejos de los centros principales.

126. La cooperación y coordinación entre las comisiones regionales y los fondos, programas y organismos de las Naciones Unidas no se encuentran todavía al nivel deseado. Hay algunos ejemplos de buena cooperación a nivel regional. Por ejemplo, la capacidad analítica de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe está siendo cada vez más utilizada por los programas y organismos operacionales de las Naciones Unidas a nivel regional, incluidos el PMA, el UNICEF, el UNFPA, el PNUD y la UNESCO.

## **C. Costos de transacción y eficiencia**

### **1. Simplificación y armonización de los procedimientos y disposiciones de aplicación**

127. Los costos de transacción inherentes a la aportación de ayuda externa a los países en desarrollo se han convertido en una fuente de preocupación para los países desarrollados y en desarrollo. Desde 2004, el sistema de las Naciones Unidas ha intensificado sus esfuerzos por racionalizar sus disposiciones de aplicación, especialmente a nivel de los países, y simplificar y armonizar sus procedimientos administrativos y financieros<sup>19</sup>. Los esfuerzos se han centrado especialmente en: a) la racionalización de la presencia de las Naciones Unidas en los países mediante la utilización de locales comunes y la ubicación conjunta; b) la aplicación del modelo de oficina conjunta; y c) el establecimiento de servicios comunes y de apoyo compartidos<sup>20</sup>. El enfoque armonizado de las transferencias de efectivo, puesto en práctica en 2005, es una de las últimas iniciativas para aplicar el programa de simplificación y armonización.

128. La iniciativa de los locales comunes entraña la ubicación en un mismo lugar de varias entidades de las Naciones Unidas, y posiblemente el establecimiento de una casa de las Naciones Unidas. Actualmente hay 60 casas de las Naciones Unidas en todo el mundo. El motivo ha sido principalmente reducir los gastos de alquiler y mantenimiento. En algunos casos, no todas las entidades de las Naciones Unidas encuentran práctico trasladarse a unos locales comunes; algunas entidades llevan a cabo un intenso programa humanitario caracterizado por la fluctuación en la

---

<sup>19</sup> Puede encontrarse información más detallada sobre las medidas adoptadas para simplificar y armonizar las normas y procedimientos en la lista integrada de las cuestiones relacionadas con la coordinación de las actividades operacionales que anualmente preparan para el período de sesiones sustantivo del Consejo Económico y Social los fondos y programas de las Naciones Unidas en cumplimiento de la resolución 1998/27 del Consejo.

<sup>20</sup> La cuestión de la recuperación de costos se examinó en el capítulo II, relativo a la financiación.

necesidad de espacio de oficinas o buscan la mayor proximidad posible a los ministerios competentes. Así puede suceder con organismos como la OMS, la FAO o la UNESCO. Un grupo de trabajo del GNUM ofrece orientación sobre el establecimiento de locales comunes. En la actualidad no existe una evaluación exhaustiva de las ventajas de los locales comunes en términos de ahorro u otros beneficios.

129. El concepto de la oficina conjunta se elaboró originalmente como medio para aumentar la rentabilidad mediante la racionalización de la representación y las operaciones, especialmente en países con una pequeña presencia de las Naciones Unidas en los que la combinación de los gastos de representación, de personal y de apoyo resultaba desproporcionada para el presupuesto de los programas. En una etapa posterior, el concepto se amplió de forma que incluyese la preparación de un programa común para el país. En 2004, la intención era crear 20 oficinas para fines de 2007. Ese es el propósito del establecimiento de una oficina conjunta en Cabo Verde<sup>21</sup>. La iniciativa recibió un nuevo impulso en 2006, cuando el Grupo de alto nivel sobre la mejora de la coherencia del sistema de las Naciones Unidas propuso aplicar programas experimentales de unificación de la actuación de las Naciones Unidas que contaran con un director, un programa, un presupuesto y, en su caso, una oficina.

130. La oficina conjunta de Cabo Verde se inauguró oficialmente en enero de 2006 con el nombre de oficina de los fondos y programas de las Naciones Unidas. Las juntas ejecutivas del PNUD, el UNFPA, el UNICEF y el PMA aprobaron en 2005 el programa común para el país para el ciclo que comenzaba en 2006, y en diciembre de 2005 el Gobierno y los cuatro organismos firmaron el plan de acción para ese programa. El programa común está estructurado temáticamente, y no según los mandatos de los organismos participantes. A principios de 2007 el GNUM realizó un examen centrado en el proceso de establecimiento de la oficina conjunta en Cabo Verde y concluyó que la experiencia había sido satisfactoria, teniendo en cuenta que se trataba de una experiencia piloto.

131. Los esfuerzos de las entidades de las Naciones Unidas residentes por utilizar servicios de apoyo comunes datan de 2001, pero el programa recibió un nuevo impulso en 2004 cuando, en cooperación con el GNUM, se intensificó la formación del personal administrativo de los equipos de las Naciones Unidas en los países. La última vez que se aplicó el programa de servicios comunes del GNUM fue en 2006, cuando, a fines del año, el GNUM prestó apoyo a unos 70 países. En 2006, un examen profundo del programa realizado por el GNUM reorientó los servicios de apoyo comunes hacia la armonización de las prácticas comerciales básicas conjuntas de las oficinas, así como la prestación de apoyo a los países piloto en la aplicación del programa de unificación de la actuación de las Naciones Unidas.

132. Los servicios de apoyo comunes relacionados con la seguridad han crecido en importancia en el nuevo milenio. Con el establecimiento del Departamento de Seguridad en enero de 2005 se consolidó y potenció la estructura de seguridad de la Oficina del Coordinador de Seguridad de las Naciones Unidas en las sedes y en las oficinas sobre el terreno. Debido al fortalecimiento del sistema de gestión de la seguridad, en particular el aumento del personal, los gastos en seguridad sobre el terreno casi se han cuadruplicado, desde 42,9 millones de dólares en el bienio

---

<sup>21</sup> Estaba previsto establecer una segunda oficina conjunta en las Maldivas, pero ese plan no se llevó a cabo como consecuencia del tsunami ocurrido en diciembre de 2004.

2002-2003 hasta una estimación de 169,1 millones de dólares en el bienio 2006-2007. El 85% de las consignaciones correspondientes a 2006 para gastos sobre el terreno y relacionados con actividades sobre el terreno correspondió a la seguridad.

133. En abril de 2005, los miembros del Comité Ejecutivo del GNUM pusieron en marcha el enfoque armonizado para la transferencia de efectivo. La motivación de ese enfoque era: a) disminuir los costos de transacción para los asociados y el personal de las Naciones Unidas mediante la reducción, simplificación y normalización de los procedimientos; b) fomentar el uso de sistemas nacionales como medio para fortalecer la autonomía de los países en la gestión de su desarrollo; y c) centrarse más en el fomento de una capacidad nacional sostenible. En ese enfoque, las transferencias de efectivo se basan más en la evaluación inicial de los riesgos que en la verificación de los gastos. Entraña dos tipos de evaluaciones de la capacidad: a) una macroevaluación del sistema público de gestión financiera del país; y b) una serie de microevaluaciones de la idoneidad de los sistemas, prácticas y controles en materia de administración financiera de los asociados en la ejecución. Ochenta y dos países han preparado un plan detallado para la aplicación del enfoque armonizado y 60 países lo han presentado al gobierno o a los representantes locales de los donantes. Se han iniciado o completado macroevaluaciones en 53 países, mientras que uno de cada tres de los 118 países que participan en la aplicación del enfoque armonizado han iniciado o completado microevaluaciones.

134. La vinculación de la introducción del enfoque armonizado de la transferencia de efectivo con los procedimientos nacionales pertinentes es esencial para una aplicación satisfactoria de esa modalidad. De los resultados iniciales obtenidos en Cabo Verde se desprende que los asociados con sistemas financieros más fiables tienden a obtener más beneficios en forma de una mayor rapidez en los pagos y una reducción de los costos de transacción. El enfoque armonizado conlleva también la posibilidad de fomentar la calidad de la gestión financiera en las entidades asociadas. Es importante que el coordinador residente y los jefes de los organismos muestren un fuerte liderazgo, puesto que el proceso entraña negociaciones delicadas con los asociados nacionales. El establecimiento de un equipo interinstitucional sobre el enfoque armonizado es también de gran importancia.

## **2. Logros principales y problemas pendientes**

135. El PNUM, el UNICEF, el UNFPA y el PMA han hecho inversiones importantes en la racionalización de su presencia en los países. No obstante, el número de equipos en los países que se han trasladado a locales comunes o incluso de los que han establecido oficinas conjuntas ha seguido siendo inferior al previsto. La participación de los organismos no residentes en el establecimiento de la oficina conjunta en Cabo Verde ha sido hasta ahora marginal. Hay indicaciones de que la dimensión de integración de los organismos no residentes se va a abordar de una forma más sistemática y completa en Cabo Verde y en los otros nuevos países piloto del programa de unificación de la actuación de las Naciones Unidas.

136. Se han conseguido algunos progresos con la introducción de los servicios de apoyo comunes y nuevos procedimientos administrativos y financieros. La supervisión de las ventajas de esos nuevos procedimientos no ha sido satisfactoria. Cabe aceptar que se han conseguido algunas economías en lo referente a los costos de transacción por parte de los gobiernos nacionales y de las propias entidades de

las Naciones Unidas, pero hay pocas pruebas sólidas a ese respecto. En general, es probable que la reforma administrativa al nivel de los países tenga más éxito cuando esté impulsada por una visión común de todos los interesados en cuanto al papel y la contribución del sistema de las Naciones Unidas en el contexto nacional.

## **D. Capacidad del sistema de desarrollo de las Naciones Unidas al nivel de los países**

### **1. Reformas de la gestión de los recursos humanos**

137. Todas las entidades del sistema de las Naciones Unidas utilizan en la actualidad un enfoque común de la gestión de los recursos humanos y la mayoría de ellas cuentan con los principales elementos de una operación profesional de gestión de los recursos humanos. Varios fondos, programas, organismos especializados y demás entidades del sistema de las Naciones Unidas han puesto en marcha estrategias y políticas de recursos humanos que tienen por objeto responder mejor a las necesidades de los países miembros y abordar los múltiples desafíos que plantean los cambios en las aptitudes requeridas y en la estructura de edad de su plantilla.

### **2. Proceso de descentralización**

138. Varias entidades de las Naciones Unidas, incluidos algunos organismos especializados, han seguido descentralizando su capacidad, una tendencia que comenzó hace más de 20 años. Hoy día, la mayoría del personal del sistema de desarrollo de las Naciones Unidas trabaja sobre el terreno. También es ése el caso de la Secretaría de las Naciones Unidas. La proporción del personal de las entidades del sistema común de las Naciones Unidas que trabaja sobre el terreno aumentó del 45% en 2000 hasta el 54% de todo el personal en 2005.

139. Si se observan algunas entidades concretas, la imagen es bastante heterogénea. Más del 70% del personal del PNUD, el UNICEF, el UNFPA y el PMA trabajan sobre el terreno. Los organismos especializados mantienen una mayor proporción de su personal del cuadro orgánico en la sede. Las diferentes situaciones dependen de los mandatos, las limitaciones financieras y el papel de los subsistemas de las oficinas regionales. La ONUDI, en los países en los que no cuenta con una oficina nacional o regional completa, ha establecido un acuerdo con el PNUD en virtud del cual un funcionario nacional del cuadro orgánico trabaja con el equipo de las Naciones Unidas en el país haciendo uso de las instalaciones del PNUD y compartiendo los servicios comunes.

140. Varias entidades de las Naciones Unidas han trasladado su personal a oficinas regionales o subregionales en vez de hacerlo a oficinas nacionales. Las estructuras regionales están adquiriendo cada vez mayor importancia. Los directores regionales de los miembros del Comité Ejecutivo del GNUD y de otros organismos se están convirtiendo en mecanismos esenciales para apoyar a los equipos en los países y potenciar la capacidad de respuesta del sistema de las Naciones Unidas en los países y en las regiones. La OIT está integrando sus estructuras regionales con una mayor presencia nacional. Otros organismos, como la UNESCO, recurren a los expertos y personal técnico de sus oficinas subregionales.

### 3. Capacidad técnica a nivel de los países y utilización de las redes de gestión del conocimiento

141. La eficacia del sistema de las Naciones Unidas al nivel de los países se ve limitada por la calidad de los conocimientos de que pueden disponer los equipos de las Naciones Unidas en los países. Los estudios realizados para la elaboración del presente informe muestran que las aptitudes a nivel nacional son todavía heterogéneas y la calidad del personal es desigual, aunque la situación varía en función del país y del organismo. Una respuesta eficaz a los procesos nacionales de desarrollo requiere un conocimiento profundo de varias disciplinas. No obstante, no es necesario que los equipos de las Naciones Unidas en los países cuenten con todas las aptitudes, puesto que también puede accederse a ellas, dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas, mediante una adecuada gestión del conocimiento con la utilización de las modernas tecnologías de la información y las comunicaciones.

142. Un enfoque importante para fortalecer la capacidad de respuesta del sistema de las Naciones Unidas es el mayor uso de los funcionarios nacionales del cuadro orgánico, que permiten a las entidades de las Naciones Unidas presentes sobre el terreno conseguir una mayor importancia y continuidad. En un estudio realizado por la Comisión de Administración Civil Internacional (CAPI) en 2005 se encontró que el número de funcionarios nacionales del cuadro orgánico había aumentado en todo el sistema de las Naciones Unidas, alcanzando los 4.477, en comparación con los 1.299 de los que siete entidades del sistema de las Naciones Unidas dieron cuenta en 1993<sup>22</sup>. Es de esperar un mayor crecimiento a medida que se pongan en práctica nuevas disposiciones para ampliar los servicios de las organizaciones no residentes y aplicar acuerdos especiales del PNUD con algunas entidades del sistema de las Naciones Unidas.

143. La capacidad para atraer y mantener personal cualificado sigue siendo un importante problema. Con la mayor movilidad entre organismos se han conseguido algunos progresos. La CAPI publicó en noviembre de 2005 una política revisada sobre la movilidad entre organismos para facilitar la armonización de las prestaciones y compensaciones en el régimen común de las Naciones Unidas con el fin de favorecer los acuerdos de intercambio. Algunas entidades de las Naciones Unidas, como el PNUD y el UNICEF, practican el reciclaje de su personal a fin de conseguir la mezcla de aptitudes más apropiada para desempeñar una labor eficaz de asesoramiento de políticas en esferas técnicas, sociales y económicas clave.

144. El sistema de las Naciones Unidas recurre a los conocimientos externos manteniendo redes de especialistas y colaborando con instituciones que proporcionan acceso a conocimientos y experiencias de carácter especializado. La red de políticas del GNUD pone a disposición de los gobiernos, en línea, 110 expertos técnicos regionales de 15 entidades de las Naciones Unidas<sup>23</sup>. Un excelente ejemplo de lo que el sistema de las Naciones Unidas puede aportar son los centros subregionales de recursos establecidos por el PNUD.

---

<sup>22</sup> En 2004, el UNICEF contaba con 1.523 funcionarios nacionales del cuadro orgánico, el mayor número entre las entidades de las Naciones Unidas, seguido por el PNUD con 832, el PMA con 267, la OMS con 248, el UNFPA con 228, la FAO con 92, la UNESCO con 72 y la ONUDI con 17.

<sup>23</sup> Pueden mencionarse otros buenos ejemplos en la FAO, el FIDA, la UNCTAD y la UNESCO.

#### **4. Logros principales y problemas pendientes**

145. El proceso de globalización y el nuevo programa de desarrollo han generado una acuciante demanda de apoyo de las Naciones Unidas en materia de desarrollo por parte de los países desarrollados. Esa demanda supone un reto para la capacidad operacional del sistema de las Naciones Unidas al nivel de los países. El sistema está respondiendo mediante la introducción de reformas en la gestión de los recursos humanos y la aplicación de procesos como la descentralización, el reciclaje y la contratación dirigida.

146. La limitación de la calidad de los conocimientos de que pueden disponer los equipos de las Naciones Unidas en los países y el acceso de los países receptores a una gran variedad de aptitudes y experiencia del sistema de las Naciones Unidas reducen la eficacia de la respuesta del sistema al nivel de los países. La capacidad del sistema para movilizar todas las aptitudes fundamentales necesarias para dar apoyo a las estrategias nacionales de desarrollo y alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio y otros objetivos de desarrollo internacionalmente acordados pertinentes se ve limitada por graves obstáculos financieros y de organización y requiere todavía esfuerzos intensos, armonizados e integrados.

### **E. Evaluación de las actividades operacionales para el desarrollo**

#### **1. La función de evaluación en el sistema de las Naciones Unidas y la colaboración en esa esfera a nivel de todo el sistema**

147. Muchos fondos, programas y organismos del sistema de desarrollo de las Naciones Unidas cuentan ahora con una función de evaluación permanente, pero la importancia que se da a las evaluaciones y los acuerdos institucionales es todavía bastante desigual. En algunos casos, la evaluación se incorpora en el mandato de los servicios de supervisión, mientras que en otros se combina con las funciones de planificación, programación y supervisión. Son muy pocas las oficinas de evaluación que gozan de un carácter independiente en cuanto responden de forma directa e imparcial ante los órganos de gobierno o ante el jefe de la entidad de que se trate. Las oficinas de evaluación padecen en general de escasez de recursos. Son pocas las entidades de las Naciones Unidas que cuentan con políticas de evaluación plenamente desarrolladas.

148. En los últimos tres años, la función de evaluación se ha visto fortalecida en todo el sistema de desarrollo de las Naciones Unidas<sup>24</sup>. El Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas<sup>25</sup> reúne a las dependencias que desempeñan la función de evaluación en el sistema de las Naciones Unidas. En la actualidad, forman el Grupo 45 dependencias de evaluación que representan no sólo a fondos, programas y organismos que se ocupan de las actividades operacionales para el desarrollo, sino también a la Secretaría de las Naciones Unidas, comisiones regionales y entidades que se ocupan de asuntos ambientales y humanitarios.

---

<sup>24</sup> Una posible excepción es la función de evaluación de la Dependencia Común de Inspección, puesto que ese órgano se ha centrado recientemente más en las auditorías y la supervisión interna.

<sup>25</sup> El nombre de la red original era Grupo de Trabajo Interinstitucional sobre Evaluación. Se creó en 1984.

149. La adopción por parte del Grupo, en 2005, de normas y criterios en consonancia con las normas internacionales de evaluación constituyó un hito en la armonización y simplificación de la función de evaluación en el sistema de las Naciones Unidas. Las normas y criterios acordados, reconocidos por el Consejo Económico y Social en su resolución 2006/14 como una contribución al fortalecimiento de la evaluación como función del sistema de las Naciones Unidas, representan un conjunto de valores compartidos, un sólido marco conceptual y unos principios firmes para la evaluación. Se alienta a los miembros del Grupo a que promuevan en sus respectivas entidades la adopción de los principios y enfoques establecidos en las normas y criterios del Grupo.

150. El Grupo ha formulado una propuesta a la JJE en la que se estudia la forma de fortalecer la función de evaluación a nivel de todo el sistema de las Naciones Unidas. En la propuesta del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas se contemplan: a) unas funciones de evaluación fortalecidas y más independientes en cada una de las entidades del sistema para evaluar su propio desempeño y contribuir a la adopción de metodologías armonizadas y a la evaluación de todo el sistema; b) el fortalecimiento de las redes, la colaboración y la innovación mediante el Grupo; y c) el establecimiento de una nueva dependencia de evaluación, pequeña e independiente, que se ocupe de la evaluación a nivel de todo el sistema. En ausencia de un mecanismo independiente de ese tipo, el Grupo participará colectivamente en la evaluación de los ocho programas piloto nacionales para la unificación de la actuación de las Naciones Unidas.

## **2. Evaluación a nivel de los países**

151. En su resolución 59/250, la Asamblea General hizo hincapié en que corresponde a los gobiernos nacionales la responsabilidad primordial de coordinar la asistencia externa, incluida la del sistema de las Naciones Unidas, y de evaluar su impacto en la contribución a las prioridades nacionales. El hincapié que los países en desarrollo hacen en la propiedad y dirección nacionales del proceso de evaluación representa un nuevo paradigma en comparación con el enfoque tradicional en virtud del cual de la evaluación se encargaban principalmente las entidades de financiación.

152. Recientes meta-análisis de muestras de la nueva base de datos de evaluaciones a nivel de los países del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas muestran que la mayoría de las evaluaciones todavía las inician y realizan las entidades de las Naciones Unidas y que la propiedad y dirección del proceso de evaluación por parte de los gobiernos u otras organizaciones de los países en desarrollo es relativamente débil. Esos meta-análisis muestran también que la mayoría de las evaluaciones son específicas de los organismos y dejan poco lugar a la programación conjunta o a la elaboración de programas conjuntos dentro del proceso del MANUD o de las estrategias de reducción de la pobreza.

153. El Gobierno de Sudáfrica y el Grupo están realizando una evaluación dirigida por el país que valorará si las actuales funciones, papel y posición estratégica del sistema de las Naciones Unidas son relevantes en el contexto actual y si su contribución permite a Sudáfrica obtener el máximo beneficio del apoyo de las Naciones Unidas. La evaluación será cofinanciada y gestionada por el Gobierno de Sudáfrica en asociación con el Grupo. Se prevé que se obtendrá experiencia acerca de cómo realizar evaluaciones de las contribuciones de las Naciones Unidas que

sean de propiedad de los países y dirigidas por los países y que se puedan tener en cuenta en la realización de tareas similares en otros países.

154. En su resolución 59/250, la Asamblea General apoyó que se realizaran evaluaciones al nivel de los países del proceso del MANUD al final del ciclo de programación, sobre la base de la matriz de resultados, con la plena participación y dirección del gobierno beneficiario. Hasta la fecha esa disposición no se ha aplicado en gran escala. Las directrices para los equipos de las Naciones Unidas en los países sobre la evaluación común de los países y la preparación del MANUD contienen orientación sobre planes de supervisión y evaluación que deben servir de complemento a las matrices de resultados. Deben realizarse exámenes anuales y está previsto que la evaluación del MANUD se realice en el penúltimo año de programación. Se llegó a la conclusión de que la orientación no era suficientemente práctica y completa. Es necesario que las actividades de supervisión y evaluación se planifiquen y doten de recursos desde el inicio del plan plurianual del MANUD.

### **3. Fomento de la capacidad de evaluación en los países en desarrollo**

155. En el contexto internacional, los encargados de realizar las evaluaciones de los países en desarrollo adaptan cada vez con mayor frecuencia los actuales enfoques y métodos de evaluación a las necesidades y contextos culturales específicos de los interesados en la evaluación y los clientes. El UNICEF, el UNIFEM, el PNUD y otras entidades de las Naciones Unidas han participado en la promoción y el crecimiento de organizaciones profesionales de evaluadores en los países en desarrollo y, por tanto, se unieron a iniciativas similares de donantes bilaterales, como el Japón, y de las instituciones financieras internacionales, en particular el Banco Mundial y el Banco Asiático de Desarrollo. El UNICEF, y el PNUD han prestado un gran apoyo a la Asociación Africana de Evaluación y otras asociaciones de evaluación nacionales y regionales en otras partes del mundo.

156. No es sólo la capacidad individual de los profesionales y sus asociaciones la que requiere fortalecimiento. Es también necesario desarrollar e integrar las funciones de evaluación en los gobiernos nacionales y demás instituciones asociadas de los países en desarrollo. Esas funciones de evaluación deben satisfacer las mismas normas en lo que se refiere a la independencia y la credibilidad que las de estructuras similares de los países desarrollados. La evaluación es una parte esencial de los enfoques basados en el riesgo y de la gestión basada en los resultados que promueven la buena administración de los asuntos públicos. La evaluación es un instrumento indispensable para la rendición de cuentas y el aprendizaje tanto en las instituciones públicas como en las privadas.

157. La insuficiente capacidad de los equipos de las Naciones Unidas en los países para diseñar y gestionar las evaluaciones explica en gran medida por qué no se han realizado las evaluaciones de los MANUD. Esos inconvenientes no pueden compensarse por el uso de consultores externos si se quiere que las evaluaciones del desempeño de las Naciones Unidas se diseñen y utilicen de una forma que satisfaga adecuadamente los requisitos de organización para abordar mejor las necesidades nacionales de desarrollo y prestar apoyo a las políticas y prioridades de los gobiernos nacionales y otros asociados.

#### **4. Logros principales y problemas pendientes**

158. Desde 2004 se han hecho muchos avances en el fortalecimiento de la función de evaluación en los fondos, programas, organismos y demás entidades del sistema de las Naciones Unidas, así como en la armonización y simplificación de las normas y criterios de las políticas y los métodos de evaluación. Es necesario ahora fortalecer la experiencia en la evaluación entre el personal del sistema de las Naciones Unidas en los planos nacional, regional y de las sedes y hacer el mejor uso posible de los recursos especializados externos.

159. Se han conseguido algunos avances en el fomento de la capacidad en materia de evaluación, pero esa cuestión no se ha abordado hasta ahora a una escala suficiente ni se han destinado a ella los recursos necesarios. Es necesario que la evaluación esté mejor integrada en los esfuerzos generales de fomento de la capacidad. Los fondos, programas y organismos de las Naciones Unidas tienen un mandato y una función especiales en el fomento de la capacidad de evaluación de los países en los que ejecutan programas. Es necesario prestar apoyo a las instituciones profesionales que pueden asumir la dirección de los procesos de evaluación en esos países, para que los gobiernos y otros asociados nacionales puedan ejercer cada vez con mayor firmeza la propiedad de la evaluación de la asistencia externa, incluida la que proporciona el sistema de las Naciones Unidas.

---