



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

Distr. general  
16 de agosto de 2000  
Español  
Original: inglés

**Tercer período ordinario de sesiones de 2000**

Nueva York, 25 a 29 de septiembre de 2000

Tema 9 del programa provisional

**Marcos para la cooperación con los países y asuntos conexos**

**Examen del marco de cooperación regional para América  
Latina y el Caribe, 1997-2000**

**Índice**

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
Introducción .....	1-3	2
I. El marco regional .....	4-9	2
II. Marco de cooperación regional .....	10-11	4
III. Desempeño del programa regional .....	12-56	4
IV. Gestión.....	57-62	17
V. Conclusiones y recomendaciones .....	63-72	19
Anexo Resumen financiero.....		21

## Introducción

1. El Primer marco de cooperación regional para América Latina y el Caribe fue aprobado para el período 1997-1999 y prorrogado por un año más. Trata de cinco esferas prioritarias: a) desarrollo social y erradicación de la pobreza; b) gobernabilidad y consolidación de la democracia; c) medio ambiente y desarrollo; d) ciencia y tecnología; y e) intercambio comercial e integración. Las cuestiones de género se abordaron como tema intersectorial y se incorporaron en cada esfera prioritaria.
2. Los propósitos del examen del primer marco de cooperación regional son: a) determinar de qué manera los programas y proyectos regionales han contribuido al logro de los objetivos del marco de cooperación regional; y b) extraer lecciones de su puesta en práctica y elaborar recomendaciones para la formulación del segundo marco de cooperación regional. El marco abarca América Latina y el Caribe, es decir, programas de la Comunidad del Caribe (CARICOM) y programas multinacionales para países insulares miembros de la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS).
3. El examen fue efectuado por un equipo de consultores independientes. Primeramente, entrevistaron a los funcionarios pertinentes de la sede del PNUD, efectuaron una evaluación preliminar en gabinete de la documentación pertinente (el primer marco de cooperación regional y su estrategia de ejecución, documentos de proyecto, informes de evaluación, el marco regional de resultados estratégicos y el informe sobre los resultados, así como los informes de auditoría de proyectos mundiales, interregionales y regionales). Seguidamente, los consultores visitaron 10 países (Argentina, Barbados, Brasil, Cuba, Costa Rica, Chile, Ecuador, Guyana, Honduras y México) y mantuvieron conversaciones con autoridades nacionales encargadas de la cooperación para el desarrollo, autoridades sectoriales y representantes residentes del PNUD. También visitaron la sede de cuatro organizaciones regionales: la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la CARICOM, la Secretaría de la OECS, y la Secretaría del Sistema de la Integración Centroamericana, además de reunirse con representantes del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Finalmente, los consultores y funcionarios de la sede de la CEPAL prepararon conjuntamente el informe.

### I. El marco regional

4. Pese a las reformas estructurales adoptadas en muchos países de la región, en el decenio de 1990 la tasa de crecimiento económico fue de sólo 2,9%. Durante el decenio de 1980 aumentaron rápidamente la pobreza y la desigualdad en circunstancias de estancamiento económico, crisis de la deuda y deficiente gestión microeconómica. En consecuencia, la estabilización macroeconómica, el ajuste estructural y la reforma económica ocuparon lugares prominentes en los programas de todos los países de la región. En el período 1990-1997 cambiaron las tendencias de la pobreza: mientras en 1997 la incidencia de la pobreza y el número de pobres aún eran superiores a las cifras correspondientes a 1980, la tasa de variación de esas cantidades agregadas estaba estacionaria y/o disminuía. Por otra parte, la desigualdad siguió aumentando y contribuyendo al fenómeno económico de que la región de América Latina y el Caribe sea la que tiene más disparidades económicas en todo el mundo.

5. En el período 1997-1999, los países de la región siguieron aplicando políticas económicas promovidas por el Consenso de Washington desde el comienzo del decenio. Entre 1990 y 1997 disminuyó la proporción de hogares ubicados por debajo del límite de pobreza, desde 41% hasta 37%. Dada la estabilidad que se logró a partir del comienzo del decenio, los países pudieron superar, aun cuando con dificultades, la crisis financiera mexicana de 1994 y ahora se están recuperando de la crisis que afectó al Asia Sudoriental en 1997. Esos episodios han puesto de manifiesto la vulnerabilidad de las economías de la región con respecto a los choques externos y han menoscabado la credibilidad del actual paradigma de desarrollo, en vista de la baja tasa de crecimiento económico, el alto costo social y las negativas consecuencias políticas de la aplicación de dicho paradigma.
6. En los últimos tres años, la región ha enfrentado varias crisis sociales causadas por la desigualdad económica. El desempleo (20 millones de personas) y la ampliación de la economía del sector paralelo o no estructurado (57% de la población activa) son aspectos medulares que preocupan a la sociedad. El descontento social producido por el acceso no equitativo a los beneficios del desarrollo y por sucesivos períodos de recesión ha menoscabado la seguridad pública y elevado la incidencia de la delincuencia. Este fenómeno, según se estima, cuesta un 7,5% del producto nacional bruto medio de la región. Durante las recientes crisis aumentó nuevamente la cantidad absoluta de pobres, desde 200 millones hasta 224 millones de personas, pese a los aumentos sustanciales de los recursos públicos asignados a gastos sociales. Al finalizar el decenio, los resultados eran inferiores a los esperados según las proyecciones del primer marco de cooperación regional. Este deterioro también demostró la necesidad de contar con un nuevo concepto para el futuro y una nueva estrategia que responda mejor a los retos de desarrollo de la región y asigne atención prioritaria a la erradicación de la pobreza.
7. En el caso concreto de los países caribeños, el crecimiento económico ha sido despacioso y se ha caracterizado por alta tasa de desempleo, dificultades fiscales, desequilibrios externos recurrentes y distorsiones en la asignación de recursos, en beneficios de empresas estatales sumamente subsidiadas. Todo esto ha conducido a un aumento en la incidencia de la pobreza. Si bien esos países han estado experimentando transiciones en sus economías, desde una base agrícola hasta una base en el sector de servicios, deben hacer nuevos ajustes para ubicar sus economías de modo de beneficiarse con el proceso de mundialización.
8. Durante los últimos años, la creciente discrepancia social y las prácticas políticas han puesto en jaque la reputación de los partidos políticos. De la población de la región, sólo un 15% se considera representada por la clase política o participa activamente en actividades políticas. La corrupción es uno de los problemas más graves, que afectan la credibilidad y la legitimidad de las instituciones, incluidos el parlamento y el poder judicial. En estas circunstancias, seguirá ocupando un lugar prominente en el programa del PNUD la gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Se necesita la cooperación en esta esfera no sólo para destacar los valores democráticos mediante una mayor participación de la sociedad, sino también para lograr un administración eficaz de los bienes públicos, un desarrollo sostenible, una respuesta adecuada a las exigencias legítimas y el fortalecimiento de las entidades de la sociedad civil y de las instituciones de gobernabilidad.
9. La situación social, política y económica en la región está cambiando rápidamente al aumentar las expectativas insatisfechas del pueblo. En los últimos 15 años, la mayo-

ría de la población experimentó un período de ajuste que exigió sacrificios no equitativos y suscitó la exclusión social. Se ha menoscabado la credibilidad del actual paradigma de desarrollo y será necesario reexaminar los postulados y proponer iniciativas innovadoras, aunque realistas, que puedan contribuir a superar los obstáculos existentes a fin de definir mejor el papel que debería desempeñar el programa regional para abordar esos problemas.

## **II. Marco de cooperación regional**

10. Durante el período que se examina, se ha limitado el alcance de la estrategia del marco de cooperación regional, pues aunque se ajustó al mandato del PNUD relativo al desarrollo humano sostenible, hubo una reducción de los recursos básicos desde 21,7 millones hasta 15,2 millones de dólares. Además, a partir del 1° de enero de 1999, el costo de los servicios administrativos y operacionales se imputó al objetivo regional de distribución de recursos con cargo a los fondos básicos (TRAC). Este déficit de capital generador perjudicó la movilización de recursos no básicos (se recibieron 64,2 millones de dólares), y esto redundó en demoras en la negociación de esos recursos no básicos y, en consecuencia, en la ejecución de proyectos, que fue muy inferior a la prevista. El total de los recursos disponibles (básicos y no básicos) llegó a 79,4 millones de dólares. Pese a esas limitaciones, se lograron importantes resultados en la aplicación del marco de cooperación regional el cual, en el futuro, debería vincularse sistemáticamente a la gran cartera de proyectos del PNUD en la región (desde 1997 hasta 1999 se ejecutaron proyectos por valor de aproximadamente 3.000 millones de dólares). Además, en virtud del marco de cooperación regional deberían transformarse los productos de los programas nacionales (políticas, experiencias, lecciones obtenidas, prácticas operacionales) en bienes públicos mundiales. Esto entraña una redefinición del papel del marco de cooperación regional y de su estrategia financiera.
11. La rápida mundialización y las transformaciones estructurales ocurridas en el último decenio han creado nuevas oportunidades de cooperación económica y política entre los países. En estas circunstancias, el PNUD debería promover la cooperación entre los países y apoyarlos para que negocien sobre bases equitativas los costos y beneficios directos o indirectos de proporcionar bienes públicos. Es menester fomentar las alianzas sobre la base de los beneficios que derivarían de las economías de escala. Es necesario definir las estrategias mundiales con los aliados del PNUD para lograr la provisión de bienes públicos mundiales, no sólo en lo relativo a un medio ambiente más limpio sino también en relación con el ámbito económico internacional, la estabilidad financiera (que es hoy tema de tanta preocupación) y los conocimientos tecnológicos, como instrumento clave para un desarrollo eficaz. La financiación del marco de cooperación regional debería beneficiarse con el interés de los donantes en crear y preservar los bienes públicos regionales.

## **III. Desempeño del programa regional**

12. En respuesta a las prioridades establecidas por los países de América Latina, el marco de cooperación regional se centró en tres esferas programáticas: desarrollo social y erradicación de la pobreza; medio ambiente y desarrollo sostenible; y gobernabilidad y consolidación de la democracia. En el caso de los países caribeños, el marco de cooperación regional abarcó las cinco esferas temáticas y se asignó la máxima

prioridad al intercambio comercial y la integración. A continuación se analiza la puesta en práctica del marco de cooperación regional.

## **Desarrollo social y erradicación de la pobreza**

13. En este componente, el marco de cooperación regional se centró en: a) la medición de la pobreza y la desigualdad; b) la relación entre políticas macroeconómicas, pobreza y desigualdad; c) los servicios de asesoramiento a los gobiernos para preparar estrategias de reducción de la pobreza; y d) la creación de consenso sobre políticas de reducción de la pobreza.
14. **Mediciones de la pobreza.** Se lograron los siguientes productos: mediciones actualizadas de la incidencia de la pobreza, la extrema pobreza, las discrepancias de la pobreza y el grado de gravedad de la pobreza en 17 países; mediciones de la desigualdad en esos países, incluidas las diferencias de género; capacitación y fortalecimiento de los homólogos locales, especialmente los institutos nacionales de estadística, en siete países, en virtud de un programa de encuestas permanentes por hogares para vigilar los niveles de vida. Se determinaron los siguientes resultados: establecimiento en 17 países de datos básicos de referencia sobre la pobreza ampliamente utilizados por las autoridades locales, las instituciones multilaterales, las entidades de la sociedad civil, las instituciones académicas y los centros de reflexión; datos disponibles para el público sobre la evolución de la pobreza y los niveles de vida; creciente transparencia y rendición de cuentas sobre las actividades de reducción de la pobreza en 17 países; fortalecimiento de la capacidad local para la medición, la vigilancia y el análisis de la pobreza en siete países.
15. **Políticas macroeconómicas, pobreza y desigualdad.** Se llevaron a término tres importantes análisis comparativos: a) la relación entre las políticas macroeconómicas en 15 países, en el período 1980-1996, mediante un estudio detallado de 49 casos de cambio en las políticas; b) gasto social en servicios sociales básicos en 13 países durante el período 1989-1998, midiendo su eficacia y eficiencia, y sus efectos sobre la pobreza y la distribución del ingreso, y presentando propuestas para reestructurar los gastos a fin de alcanzar las metas fijadas en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social; c) los efectos de la mundialización sobre la liberalización de la balanza de pagos y sus efectos sobre el empleo, la pobreza y la desigualdad en 17 países, en el período 1989-1999. Se han logrado los siguientes productos: 15, 13 y 17 estudios monográficos, respectivamente, publicados en dos libros y un libro de próxima publicación; tres análisis comparativos regionales sobre la relación entre políticas, pobreza e igualdad. Se incorporó el análisis de género en todos los productos. Los principales resultados fueron: a) la demostración del papel central del diseño de políticas macroeconómicas para explicar la pobreza y las variaciones en la desigualdad; b) la importancia de la política macroeconómica como principal instrumento para reducir la pobreza y la desigualdad; c) la importancia del gasto social en los servicios sociales básicos como instrumento para reducción de la pobreza y la desigualdad; d) los efectos de la liberalización sobre la pobreza y la desigualdad debido a los cambios en el mercado laboral y, concretamente, el desempleo y los cambios en la estructura de salarios; y e) productos mencionados ampliamente en el debate y en la bibliografía especializada sobre la región.
16. **Estrategias de reducción de la pobreza.** El PNUD proporciona servicios de asesoramiento para la elaboración de estrategias de reducción de la pobreza en siete paí-

ses, cuatro de los cuales reúnen los requisitos para los planes de reducción de la deuda en virtud de la Iniciativa para países pobres sumamente endeudados. Los productos concretos son: documentos, análisis y propuestas entregados a las autoridades gubernamentales, sobre la base de misiones de expertos; datos básicos de referencia sobre pobreza y desigualdad en que se incorporan mediciones actualizadas en los siete países; organización en la región de 26 seminarios con una asistencia total de más de 3.000 participantes, para presentar resultados e intercambiar ideas sobre las acciones. Entre los resultados importantes cabe mencionar: la introducción de metas concretas para la reducción de la pobreza en el diseño de la política económica de esos países; la presentación de estrategias de reducción de la pobreza a las entidades de la sociedad civil y las organizaciones multilaterales; y un proceso incipiente de creación de consenso mediante publicaciones y seminarios.

17. Los países del Caribe han asignado la máxima prioridad a profundizar su integración económica. Por consiguiente, el principal proyecto del programa regional (Mercado único y economía en la CARICOM (RLA/99/020), y su precursor) se ha transformado en un importante instrumento para establecer las necesarias condiciones económicas y sociales previas para la eliminación de la pobreza. Los productos principales del proyecto fueron la preparación de nueve protocolos que son la base para promover la integración regional en importantes esferas. Aún es preciso poner en práctica esos protocolos que, por consiguiente, podrían constituir una importante base para el apoyo del PNUD a la región en el próximo marco de cooperación regional. El proyecto de Gestión de la salud (RLA/98/012), contribuyó de manera importante a alcanzar los objetivos del marco de cooperación regional en esta esfera prioritaria y también contribuyó al logro de los objetivos en esferas de gestión. El principal resultado del proyecto fue la determinación de datos básicos de referencia para proteger a los pobres y, al mismo tiempo, poner en práctica la descentralización y los cambios financieros dentro del proceso de reforma del sector de salud.
18. Esas actividades del marco de cooperación regional contribuyeron al establecimiento de una red integrada por unos 30 especialistas nacionales en que había una combinación de académicos calificados y altos encargados de formular políticas, capaces de brindar apoyo a otros países de la región; el fortalecimiento de los profesionales jóvenes en los países más pequeños; y el fortalecimiento de las instituciones y gobiernos nacionales para la gestión de las mediciones y los análisis sobre la pobreza y el diseño de políticas.
19. Esos resultados se han logrado en estrecha cooperación con la CEPAL, el BID, el Banco Mundial y centros de reflexión e instituciones académicas nacionales, en que el PNUD asumió el liderazgo y responsabilidades de coordinación. Se estableció una estrecha interacción con el programa mundial mediante la Iniciativa de la estrategia para reducción de la pobreza, el seguimiento de la Iniciativa 20/20 y los análisis relativos comparativos. Pueden aprovecharse los importantes adelantos metodológicos y la reconocida red de especialistas en futuras tareas. Las oficinas en los países han participado activamente en todos los programas, movilizándolo los fondos de TRAC y las contribuciones de donantes bilaterales. Se han utilizado recursos sustanciales aportados por donantes multilaterales y bilaterales.
20. Entre las deficiencias que se detectaron podría mencionarse la necesidad de incorporar mayor número de países. Es preciso distribuir más ampliamente la información sobre los resultados, las recomendaciones y el diálogo sobre propuestas de políticas. Es necesario capacitar al personal de las oficinas del PNUD en los países. De con-

formidad con las tendencias en materia de pobreza y desigualdad en la región, algunas nuevas esferas de actividad podrían mejorar los efectos de los proyectos, más concretamente: a) la labor en la formulación de políticas sociales como instrumento para la reducción de la pobreza y la desigualdad; b) la aplicación de los resultados, las recomendaciones y los diseños de políticas en el plano local, haciendo hincapié en las municipalidades; y c) el enfoque del análisis de los efectos de riesgo sobre la pobreza y la desigualdad, como base para diseñar sistemas nacionales de protección social (inclusive el seguro de salud y desempleo y las pensiones). Es preciso tratar de incorporar las lecciones obtenidas de las actividades indicadas *supra* en la cartera de proyectos del PNUD en todos los países de la región.

## **Gobernabilidad y consolidación de la democracia**

21. El programa de gobernabilidad se realiza de conformidad con las directrices establecidas por los Jefes de Estado y de Gobierno en la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Chile, 1996) y otros foros conexos. La gobernabilidad es una esfera prioritaria de cooperación en América Latina y el Caribe. El hecho de que se haya asignado un 60% del total de los recursos utilizados durante este período a proyectos del PNUD por países en esta esfera de cooperación indica la alta prioridad que los gobiernos asignan a la gobernabilidad y la reforma y fortalecimiento institucionales.
22. El programa se concentra en tres temas prioritarios: a) reforma institucional, centrada en mejorar las reformas estructurales realizadas en la región durante el decenio de 1990; b) aspectos delicados de la gobernabilidad democrática: el sistema político, las relaciones entre los poderes del Estado —órganos de los poderes ejecutivo y legislativo—, sistemas electorales, descentralización y gobernabilidad local; y c) promoción del imperio de la ley, acceso a la justicia y democratización de ésta para asegurar que se respeten los derechos fundamentales de los ciudadanos y la seguridad jurídica de las inversiones.
23. Se inició una importante iniciativa en materia de desarrollo institucional. En una alianza estratégica con el Instituto Internacional de Gobernabilidad, un centro de reflexión con sede en Barcelona (España) y con el gobierno regional de Cataluña, que cofinanciaron la iniciativa, el PNUD apoyó el establecimiento por primera vez de una red de gobernabilidad en español: la Red Iberoamericana de Desarrollo Institucional.
24. Los productos de esta iniciativa son: a) creación de una red electrónica apoyada por un sitio en la Internet ([www.iigov.org/pnud](http://www.iigov.org/pnud)) con una meta de 20.000 usuarios, que posibilita el intercambio de información sobre cuestiones clave de gobernabilidad en toda América Latina; b) establecimiento de una biblioteca seleccionada en que figuran resúmenes en línea de materiales bibliográficos pertinentes proporcionados a líderes políticos, funcionarios gubernamentales, líderes de organizaciones de la sociedad civil, profesionales del desarrollo y académicos; c) el Foro, espacio virtual donde se celebran debates acerca de cuestiones de gobernabilidad seleccionadas; d) la publicación de la revista “Instituciones y Desarrollo” (cinco números) en español, tanto en forma electrónica como impresa; y e) la publicación de informes especiales sobre gobernabilidad y desarrollo humano. Otro importante producto ha sido un estudio de viabilidad del establecimiento de una escuela virtual que ofrecerá progra-

mas de doctorado y licenciatura en gobernabilidad y desarrollo humano. Se ha previsto que el programa de doctorado comience sus operaciones en el año 2000.

25. Un resultado de esta iniciativa es la mayor conciencia en la región acerca del desarrollo institucional. Se incorporó al discurso en América Latina la teoría elaborada por la escuela de economía neoinstitucional y actualmente hay una amplia gama de organizaciones e individuos que están aplicando los nuevos instrumentos teóricos a las aplicaciones prácticas para la reforma del Estado y las cuestiones de gobernabilidad. Además, la iniciativa proporcionó significantes insumos para importantes reuniones, entre ellos el Consejo del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y el seminario práctico mexicano patrocinado por el PNUD y el Instituto Internacional de Gobernabilidad en 1999.
26. Otro componente del programa de gobernabilidad se orientó a la cooperación entre presidencias y el desarrollo del liderazgo. Un importante resultado es que se constituyó el Foro de Ministros de Presidencias de la Región Iberoamericana —incluidos España y Portugal— y se solicitó al PNUD que cumpliera funciones de secretaría técnica. En la reunión celebrada en Córdoba (España) en octubre de 1998, los Ministros definieron acciones prioritarias de cooperación: a) orientar las tareas gubernamentales, especialmente los vínculos entre órganos ejecutivos y legislativos y colaborar en la puesta en práctica de políticas de descentralización y autonomía política y en las comunicaciones de los gobiernos con las entidades de la sociedad civil; b) promover la modernización de los partidos políticos, realzando sus vínculos con la sociedad, mejorar las estrategias de formulación de políticas y consolidar las prácticas internas de gestión para mejorar la representación y la mediación; c) capacitar a jóvenes políticos a fin de promover las reformas y la modernización de los partidos políticos; y d) crear una red de información y capacitación para contribuir a los procesos de descentralización y promover el debate sobre, entre otras cosas, la gestión de las políticas sociales y la formulación de programas de empleo.
27. Las actividades de capacitación abarcaron la participación de unos 300 jóvenes líderes políticos y mujeres líderes motivados en seminarios prácticos que trataron de temas de gobernabilidad, reforma política y democracia representativa, modernización de partidos políticos, negociación política y procesos de paz, así como la ética relativa a la actividad política. Los participantes fueron seleccionados mediante consultas con los partidos políticos nacionales. Esos contactos facilitaron el diálogo y crearon oportunidades de cambio eficaz.
28. Esas iniciativas posibilitaron que las oficinas del PNUD en los países propugnaran el debate nacional sobre desarrollo humano, apoyaran el diálogo de políticas sobre la reforma institucional y propusieron opciones de política y soluciones viables. Dichas iniciativas también facilitaron la formulación de estrategias y programas de gobiernos nacionales en varios países y están aportando asesoramiento sustancial para la ejecución de esos programas, con el propósito general de fomentar la capacidad para mejorar las instituciones existentes y el capital social. Además, mediante esos proyectos, la Dirección Regional de América Latina y el Caribe pudo apoyarse en una capacidad sustantiva para definir una estrategia regional que ubicó al PNUD como organismo rector en materia de gobernabilidad en la región.
29. Con respecto al imperio de la ley, el marco de cooperación regional se centró en el acceso a la justicia y la democratización de ésta. El Banco Mundial, el BID y otros donantes están invirtiendo considerables recursos en el sector y el PNUD solamente ha aprobado 177,0 millones de dólares para proyectos mayormente a escala nacional

de reforma judicial. Los productos son: a) establecimiento de una red regional de más de 400 organizaciones no gubernamentales que cuentan con más de 2.500 asociados y trabajan en pro de los derechos humanos y la justicia penal y constitucional; b) patrocinio de la más amplia red de jueces de América Latina, la Federación de Magistrados de América Latina, con representantes de 19 países de la región, que cumplirá funciones de promoción y apoyará las estrategias sobre políticas, los estudios y los proyectos nacionales; c) estudios sectoriales finalizados en cuatro países; d) diálogo de políticas, selección y formulación de programas nacionales para el sector de justicia en 10 países; en el caso de la Argentina, por ejemplo, el proyecto contribuyó a la preparación de una propuesta para transferir el sistema ordinario de justicia al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires; e) realización de evaluaciones sobre el acceso a la justicia en todos los países de Centroamérica. Las esferas clave son la justicia constitucional, la protección jurídica de inversiones extranjeras en el país, el acceso de los reclusos en establecimientos carcelarios a la justicia y los mecanismos para mejorar la rehabilitación de los menores delincuentes. Participaron más de 70 expertos nacionales e internacionales. Se establecieron alianzas entre la Dirección de Políticas de Desarrollo, División de la Gestión y de Buena Administración Pública, los Voluntarios de las Naciones Unidas (VNU), el Banco Mundial y el BID y se aseguró la coordinación con la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional; las universidades de Salamanca, Oxford y París proporcionaron consultores mediante acuerdos con el PNUD; f) celebración de seminarios prácticos y conferencias internacionales: i) “Corrupción” en el Ecuador para 400 representantes de la sociedad civil, los medios de difusión y las autoridades gubernamental; ii) “Seguridad pública y justicia penal” en Costa Rica para 2.000 abogados, jueces y representantes de organizaciones no gubernamentales”; y iii) “Acceso a la justicia en El Salvador, para 1.500 funcionarios judiciales y representantes de organizaciones no gubernamentales; y g) publicaciones, incluido un CD-ROM sobre instrumentos jurídicos relativos a los derechos humanos y publicación de la revista Justicia y Sociedad y de varios libros.

30. A raíz de esta iniciativa se obtuvieron importantes resultados, como quedó demostrado por el número de actividades nacionales generadas. Participaron activamente en la realización del programa presidentes de cortes supremas, ministros de justicia, defensores públicos y miembros de facultades de derecho. A partir de 1999, la participación de la División de Desarrollo de la Gestión y de Buena Administración Pública posibilitó la transferencia de servicios de expertos y de prácticas a otras esferas mundiales, por conducto del programa mundial.
31. Se evaluó la modernización de los sistemas de información y de la gestión y se comprobó que respondía a lo solicitado por los gobiernos. Se proporcionan servicios especializados a presidencias, cortes supremas, ministerios e instituciones descentralizadas. Se produjeron programas electrónicos para información y sistemas de gestión y se fomentó la capacidad en las instituciones correspondientes. Se recomienda que se difundan las lecciones obtenidas de esas experiencias y que se aproveche la red de especialistas para abordar cuestiones similares en otros países.
32. El programa de gobernabilidad y consolidación de la democratización también presentó algunas deficiencias. Pese a la concentración de actividades, la esfera temática sigue siendo demasiado amplia. Además, el diseño de los proyectos debería haberse basado en los servicios prestados y no en temas sustantivos. Finalmente, la mejor coordinación entre los proyectos habría posibilitado un aprovechamiento más eficaz

de los recursos humanos y técnicos, como se considera más a fondo en la sección sobre gestión.

## **Medio ambiente y desarrollo**

33. El programa de medio ambiente y desarrollo aborda prioridades clave planteadas en el Foro de Ministros del Medio Ambiente de América Latina y el Caribe. El objetivo principal del programa es incorporar factores medioambientales en las políticas estratégicas económicas y sociales; sus actividades son particularmente pertinentes a escala nacional, regional y mundial. El Foro de Ministros es un grupo clave de apoyo para las políticas medioambientales en la región. El PNUD facilita la puesta en práctica de esferas estratégicas del programa ministerial regional, por ejemplo, análisis institucionales en la región, cambio climático, intercambio comercial y estrategias subregionales. Los estudios monográficos, los intercambios de experiencias, la capacitación y la cooperación técnica se realizan en el marco del Foro, así como las alianzas entre organizaciones internacionales (el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el PNUD, la CEPAL, el Banco Mundial y el BID) mediante un órgano de coordinación, el Comité Técnico Interinstitucional, establecido en 1998. En los párrafos que siguen se indican los resultados logrados para cada componente.
34. **Ordenamiento del medio ambiente.** Los productos correspondientes a este componente son: a) un estudio comparativo de los arreglos institucionales para el ordenamiento del medio ambiente; b) un seminario práctico celebrado y un libro publicado sobre el análisis de los instrumentos económicos en siete países; c) un estudio sobre la calidad del aire en siete importantes ciudades de Centroamérica; d) un CD-ROM sobre un sistema de información medioambiental para Centroamérica; y e) un seminario práctico y un libro publicado sobre un estudio regional relativo a la política exterior y al medio ambiente. Se organizaron seminarios prácticos sobre todos esos temas y la cooperación con redes regionales posibilitó la organización conjunta de seminarios prácticos y/o de publicaciones con la organización *Consumers International* y con el Parlamento Latinoamericano (PARLATINO). En la cuarta Conferencia de las Partes se organizó un seminario sobre el cambio climático, en beneficio de los parlamentarios, cuyas conclusiones se publicaron. El PNUD financió la formulación y las actividades del proyecto regional de ciudadanía medioambiental, del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM).
35. **Comercio y medio ambiente.** Los productos en ese componente fueron: a) un estudio sobre el comercio y el medio ambiente en América Latina y el Caribe; b) una compilación de todos los acuerdos multilaterales sobre comercio y medio ambiente (CD-ROM); y c) un estudio metodológico sobre conservación y uso sostenible de recursos naturales renovables y no renovables.
36. **Cambio climático.** Los productos de este componente fueron: a) provisión de asesoramiento sobre políticas y facilitación del diálogo sobre políticas entre los negociadores de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, parlamentarios, líderes en el sector de la energía pública y privado, y organizaciones no gubernamentales, mediante la organización de 10 seminarios prácticos cuya documentación y conclusiones fueron publicadas; b) se diseñó el sitio en la Web [www.cdmcentral.org](http://www.cdmcentral.org) a fin de apoyar a los negociadores de la región; c) también se publicaron libros, artículos e informes: sobre cambio climático y desarrollo, valua-

ción del servicio medioambiental que prestan los bosques permanentes al cambio climático: el caso de Costa Rica, casos de cambio del medio ambiente mundial, lucha contra el cambio climático: el compromiso del Parlamento Latinoamericano; y d) se capacitó a dos especialistas para que seleccionaran, diseñaran y formularan proyectos sobre mecanismos para un desarrollo sin contaminación. Mediante alianzas con el Banco Mundial, el BID, el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) (Corporación Andina de Fomento (CAF)), el sector privado, los E7, así como los donantes bilaterales, se fortaleció la cooperación con los países y se está aplicando una estrategia de movilización de recursos en los planos regional, subregional y nacional.

37. **Estrategias subregionales.** En América Central, el proyecto regional "Apoyo a la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD)" es el resultado de esta estrategia subregional, que movilizó eficazmente recursos y posibilitó el establecimiento de una dependencia técnica en apoyo de la Dirección General para el Medio Ambiente, del Sistema de Integración Centroamericana. El plan centroamericano facilita los vínculos entre los distintos componentes programáticos e incorpora temas como el desastre causado por el huracán Mitch. En el Caribe, el sistema de emergencias para respuesta y gestión en casos de desastre es uno de los proyectos más importantes en esta esfera prioritaria. El centro de interés del proyecto es la mejora de la planificación para eventuales riesgos múltiples dentro del concepto de gestión integral e integrada para casos de desastre. El proyecto contribuyó a consolidar la capacidad institucional mediante el establecimiento del sistema de emergencia para la respuesta y la gestión en casos de desastre, con lo cual se mejoró la capacidad para la gestión en casos de desastre a escala regional. También puede considerarse que el proyecto es muy pertinente al proceso de sustentabilidad. El principal producto de un proyecto de capacitación sobre salud medioambiental fue mejorar los conocimientos prácticos de los agentes de salud y de la comunidad en materia de salud medioambiental y promoción de la salud, así como ahondar la conciencia del público sobre cuestiones de salud medioambiental y maneras de promover y prevenir el deterioro de la salud medioambiental. Finalmente, en el desarrollo del sector marino, no sólo se mejoró la capacidad regional para regular eficazmente las actividades marítimas sino que también se hizo hincapié en el medio ambiente marino. Se aplazaron las estrategias medioambientales subregionales adicionales dado que los interesados directamente afectados no estaban dispuestos a iniciar los procesos correspondientes para las regiones del Orinoco, el Amazonas y el Chaco.
38. Tierramérica, una iniciativa conjunta del PND y el PNUMA, condujo a la puesta en práctica de una iniciativa de comunicación sobre desarrollo sostenible basada en una plataforma de medios múltiples (Internet, radio, televisión) vinculada a una red de diez periódicos que publican 1,2 millón de ejemplares de una página semanal en muchos países de la región.
39. La coordinación con Capacidad 21 posibilitó el establecimiento de un servicio regional en México que apoya las iniciativas para el desarrollo nacional sostenible y una red de profesionales del desarrollo sostenible. Los propósitos son: (a) promover el intercambio de la información y de las lecciones obtenidas; (b) apoyarse en esas lecciones para contribuir a elaborar una propuesta del PNUD con destino a la conferencia Río+10; y (c) incorporar en los programas del PNUD los principios y las metodologías de Capacidad 21.

40. Actualmente, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial proporciona apoyo financiero a una cartera de proyectos regionales del PNUD pertinentes. Son ejemplos importantes el establecimiento del Programa para la Consolidación del Corredor Biológico Mesoamericano (desde México hasta Panamá); la formulación del Programa de acción estratégica para el ordenamiento sostenible del Río de la Plata y su frente marítimo; el ordenamiento sostenible del lago Titicaca; el desarrollo energético renovable en 13 países caribeños; y la rehabilitación de bahías y zonas costeras contaminadas en el Caribe (Cuba y Jamaica). Estos proyectos posibilitan que los países participantes seleccionen y encaucen futuras inversiones hacia la conservación y los usos sostenibles de recursos naturales de importancia regional y mundial y que aumenten su capacidad para el ordenamiento de dichos recursos en el largo plazo. La financiación proporcionada por el FMAM, particularmente pertinente a la cooperación regional, se proporciona por conducto del PNUD a más del 90% de los países de la región para posibilitar que den cumplimiento a los compromisos asumidos en virtud de los convenios mundiales (Convención marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y Convenio sobre la Diversidad Biológica). Al mejorar la coordinación deberían optimizarse los vínculos entre los proyectos regionales del FMAM y el marco de cooperación regional.
41. Estos resultados son logrados en estrecha colaboración con el PNMA, la CEPAL, el BID, el Banco Mundial y centros de reflexión e instituciones académicas nacionales. La interacción con el programa mundial ha sido estrecha por conducto del FMAM Capacidad 21 y el Programa relativo a la energía y la atmósfera. También se ha promovido la cooperación Sur-Sur con el apoyo de la Dependencia Especial para la CTPD.
42. Los resultados principales del programa sobre el medio ambiente y desarrollo son: mayor conciencia del vínculo entre el medio ambiente y desarrollo y creación y difusión de conocimientos en las esferas estratégicas señaladas *supra*. Además, se fomentará la capacidad regional y nacional en instituciones gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil a los fines de: (a) las negociaciones comerciales y de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático; (b) la selección, el diseño y la realización de proyectos en las esferas estratégicas indicadas *supra*; y (c) el fortalecimiento de redes oficiales y oficiosas. Se han movilizado recursos de donantes bilaterales y multilaterales, con destino a programas y proyectos prioritarios. Finalmente, las oficinas del PNUD en los países han participado activamente en la realización de este programa y se han beneficiado con una mayor base de conocimiento sobre el desarrollo sostenible y el acceso a especialistas de alto nivel y redes sustantivas.

### **Comercio e integración**

43. Para el componente caribeño del programa regional, ésta fue la esfera de más alta prioridad, dados los objetivos de esos países de fortalecer su integración económica y mejorar sus oportunidades comerciales en un planeta cada vez más mundializado. Se realizaron actividades de proyectos en apoyo de la creación del mercado y la economía unificados de la CARICOM. El principal producto fue la preparación de nueve protocolos mediante varios seminarios teóricos y prácticos. Además, se realizaron actividades en apoyo del desarrollo del sector de exportaciones de servicios en los Estados miembros de la CARICOM y el mayor desarrollo de la industria musical en la CARICOM. Estos dos últimos conjuntos de actividades estuvieron más direc-

tamente relacionados con ayudar a los países de la subregión a mejorar su participación en el comercio mundial, particularmente en el sector de servicios. El principal producto fue una serie de seminarios prácticos y estudios con el propósito de sensibilizar a los funcionarios y negociadores comerciales de la región frente a las nuevas normas que rigen el comercio de servicios en los acuerdos mundiales regionales. También se formularon leyes regionales sobre derechos de autor, se fortalecieron las organizaciones y se ofreció capacitación sobre el mercadeo internacional a fin de posibilitar que los países miembros de la CARICOM se beneficiaran con las oportunidades ofrecidas por el sector de servicios, particularmente en la industria musical, que representa un importante recurso para la región.

### **Ciencia y tecnología**

44. Según lo establecido en la Cumbre Hemisférica sobre Desarrollo Sostenible (Bolivia, 1996), se diseñó una red electrónica para el desarrollo sostenible de las Américas, junto con su sitio en la Web, "Plaza 21". El sitio Plaza 21 está en funcionamiento, los instrumentos están en condiciones plenamente operacionales y apoyan a varias redes, como el grupo de negociadores de la región que participan en las negociaciones de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Estos negociadores utilizan como instrumento para su trabajo el sitio en la Web *www.cdmcentral.org*. El PNUD, en alianza con el PNUMA, también está organizando la iniciativa de comunicaciones para el desarrollo sostenible "Tierramérica" mediante una plataforma en medios múltiples con base en la Internet (*www.tierramerica.net*), utilizando las funciones y los instrumentos del sitio Plaza 21. En el Caribe, la tecnología de la información y el establecimiento de redes con centros de alto nivel regionales e internacionales facilitó el intercambio de información y la coordinación de la política exterior.
45. Se establecieron sistemas de comunicación, navegación, vigilancia y gestión del tráfico aéreo, así como una red digital, que se están poniendo en práctica mediante dos proyectos financiados totalmente con participación en los gastos y ejecutados por la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI).
46. La gestión del Sistema de Promoción de la Información Tecnológica (TIPS), una red de información para el intercambio comercial y la tecnología cuyo propósito es apoyar a empresas en pequeña y mediana escala estuvo a cargo de organizaciones no gubernamentales con plena participación en la financiación de los gastos. Dado que el comercio electrónico y el uso de la tecnología de la información son prioridades para la región, se recomienda que se valúen los efectos de este proyecto y que se difundan las lecciones obtenidas en esta experiencia piloto.

### **Género**

47. La decisión de incorporar las cuestiones de género en todos los sectores y en todos los procesos de desarrollo responde a la demanda mundial del sistema de las Naciones Unidas, así como a la de otras organizaciones internacionales. Esta acción interinstitucional coordinada por el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para Mujer (UNIFEM) centra su atención en una campaña para combatir la violencia contra la mujer en 19 países. Este proyecto será evaluado en ocasión del simposio sobre la violencia en las Américas que se celebrará en el Perú en noviembre de 2000

bajo el patrocinio del PNUD, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP), el UNIFEM, la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y el BID. Otra iniciativa (RLA/97/011) realiza por conducto de los mecanismos nacionales y de las organizaciones de la sociedad civil un programa que promueve la participación de la mujer en los procesos de adopción de decisiones políticas, además de incorporar los procesos de género en el desarrollo.

48. La participación de los grupos que trabajan en las cuestiones del proyecto relativas a la violencia contra la mujer y la participación política de la mujer enriquecieron los debates sobre la puesta en práctica de las Convenciones sobre la mujer y los derechos humanos que han sido ratificadas por los países de la región. También han posibilitado la evaluación de nuevos mecanismos como la Red de Oficinas de la Mujer y el Centro de Alto Nivel sobre Cuestiones de Género, ensayado a título experimental en Centroamérica por Costa Rica. No obstante, el programa presenta algunas deficiencias. Los fondos asignados fueron insuficientes para sufragar los costos de las actividades en todos los países y los proyectos carecieron de una estrategia clara para concertar alianzas con grupos organizados. Las oficinas en algunos países asumieron la coordinación de esos programas en ausencia de un claro mecanismo para fomentar la colaboración con otros organismos de las Naciones Unidas y organizaciones no gubernamentales que operan sobre el terreno. Para que el programa pueda continuar es menester establecer claramente las prioridades y las responsabilidades.

### **Cuestiones clave**

49. En el examen se confirmó que el marco de cooperación regional ha servido como agente catalítico para introducir en el programa de la región temas estratégicos (desigualdad, justicia, cambio climático), para el debate y la mayor interacción entre los diferentes protagonistas a fin de promover perspectivas comunes sobre elementos comunes clave del desarrollo sostenible.

### **Asunción de los proyectos como propios por los nacionales**

50. En el examen se confirmó que los gobiernos asumían los proyectos como propios. Varios foros sectoriales y subregionales (por ejemplo: Foro de Ministros de la Presidencia, Presidentes de Cortes Supremas, Foro de Ministros del Medio Ambiente, Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, CARICOM, OECO) participaron activamente en la definición de las prioridades de los proyectos, hicieron suyas las propuestas de proyectos y participaron de diversas maneras en la realización de dichos proyectos. No obstante, las autoridades encargadas de la cooperación técnica estaban insuficientemente informadas acerca de la realización de esos proyectos. El uso de tecnología de la información debería facilitar la coordinación apropiada de los diversos proyectos y la provisión sistemática de información a las autoridades encargadas de la cooperación técnica.

### **Enfoque**

51. En el examen de mitad de período del cuarto programa regional (DP/1995/47/Add.7) se recomendó que se circunscribiera el enfoque en menor cantidad de prioridades y menor número de proyectos con grandes efectos. En el examen se confirmó que el

primer marco de cooperación regional tenía un enfoque más circunscrito que anteriores programas regionales (sólo 35 proyectos), en comparación con 138 en el cuarto programa regional). Con todo, dada la situación financiera, se necesita mayor consolidación y menor número de proyectos.

## **Alianzas**

52. Mediante la aplicación del marco de cooperación regional, el PNUD estableció firmes alianzas con otros protagonistas del desarrollo (instituciones internacionales, entidades de la sociedad civil, círculos académicos y entidades del sector privado) en procura del logro de objetivos comunes en cada una de las esferas de concentración, según se documenta en el capítulo III. Las alianzas con el Banco Mundial, el BID, la CEPAL, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el PNUMA y los donantes bilaterales facilitó la realización de estudios comparativos con eficacia en función de los costos. Esas alianzas contribuyeron a establecer objetivos conjuntos y a mejorar la coordinación con los países participantes; también facilitaron la concertación de acuerdos sobre metodologías comunes y la recopilación de la información necesaria para mejorar el diseño de políticas y programas, coordinar las políticas macroeconómicas y sociales y, por sobre todo, complementar las funciones, los análisis, las inversiones y la ejecución de los programas.
53. La puesta en práctica del marco de cooperación regional también posibilitó la incorporación de nuevos aliados, lo cual contribuyó a la creación de conocimientos. La alianza con centros de alto nivel y centros regionales de reflexión aumentó la base de conocimientos del PNUD a escala regional y nacional y fomentó la capacidad del PNUD para entablar diálogos sobre políticas y proporcionar asesoramiento al respecto. Si bien la participación de centros de reflexión extrarregionales, como el Instituto Internacional de Gobernabilidad (España) ha tenido importancia instrumental para promover el concepto futuro y el programa regional, es necesario vincular más sistemáticamente esos centros con instituciones locales, a fin de fomentar más la capacidad en la región. Las redes establecidas, como la Asociación Latinoamericana de Derecho Ambiental (ALDA), el PARLATINO y la Federación Latinoamericana de Magistrados (FLAM) han sido eficaces agentes de ejecución. Se han promovido nuevas redes en esferas como la macroeconomía, la pobreza y la desigualdad, que han generado conocimientos e intercambio de información entre los países.

## **Vínculos con programas nacionales y mundiales**

54. El primer marco de cooperación regional efectuó importantes progresos en cuanto a vincular los proyectos regionales con los programas nacionales y subregionales del PNUD: a) el programa de justicia elaboró evaluaciones de 10 sistemas judiciales nacionales, lo cual posibilitó que las correspondientes oficinas en los países iniciaran programas nacionales para la reforma del sistema nacional de justicia; b) en materia de macroeconomía y pobreza, los resultados y los expertos del programa regional se utilizaron directamente para ayudar a tres países pobres muy endeudados y cinco países no pertenecientes a este último grupo para que diseñaran estrategias de reducción de la pobreza; c) en la esfera del medio ambiente y el desarrollo, el proyecto subregional “Apoyo a la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo” es resultado de la eficaz vinculación entre el proyecto regional RLA/97/006 y las necesidades existentes en Centroamérica; el componente regional sobre cambio climático

posibilitó que ocho países seleccionaran y diseñaran proyectos nacionales. Es preciso promover firme y sistemáticamente este enfoque en el futuro a fin de maximizar en cada país la influencia del marco de cooperación regional sobre las grandes carteras de proyectos del PNUD en la región.

55. Aun cuando se han considerado los mandatos otorgados al PNUD por las conferencias mundiales, las actividades del marco de cooperación regional se vincularon insuficientemente con el programa mundial del PNUD. Son excepciones las esferas de: medio ambiente; justicia en lo referente a la gobernabilidad; macroeconomía; pobreza y desigualdad en la esfera de desarrollo social; y erradicación de la pobreza. En la esfera del medio ambiente, se han formulado varias iniciativas y proyectos con la División de Energía Sostenible y Medio Ambiente (DESMA) de la Dirección de Políticas de Desarrollo, con Capacidad 21, con el Programa relativo a la energía y la atmósfera y con la Oficina de Lucha contra la Desertificación y la Sequía (UNSO). Junto con el Programa de organizaciones de la sociedad civil y participación, de la Dirección de Políticas de Desarrollo, se ha ejecutado una evaluación de la participación de la sociedad civil y las poblaciones indígenas en el proyecto regional de Hidrovía. La Dirección de América Latina y el Caribe y el Programa Mundial de Gobernabilidad han copatrocinado y administrado el Programa de justicia. Como resultado, se comparten parcialmente con otras regiones las experiencias y los servicios de consultores de la región. El marco de cooperación regional contribuyó a la evaluación general de la Iniciativa 20/20 en 13 países y se logró una estrecha interacción entre el programa regional y la Iniciativa de estrategias para la reducción de la pobreza en nueve países de la región.

### **Diseño de proyectos**

56. En el examen se determinó que faltaba claridad en los tipos de servicios que habrían de ser proporcionados por programas y proyectos regionales. A fin de llevar a la práctica más eficazmente el marco de cooperación regional, en el examen se estableció una tipología de esos servicios. Se han determinado tres categorías de servicios: a) servicios que abordan cuestiones comunes a varios países; consisten en la promoción de enfoques comunes para abordar problemas compartidos y abarcan la realización de estudios comparativos (por ejemplo macroeconomía y pobreza), la consideración de problemas medioambientales mundiales (por ejemplo, cambio climático, diversidad biológica) y la promoción de enfoques de integración regional o subregional; b) servicios que responden a iniciativas conjuntas del PNUD y los gobiernos, con el propósito de promover un diálogo sobre cuestiones de interés común en foros políticos de alto nivel (por ejemplo, Foro de Ministros de la Presidencia, Foro de Ministros del Medio Ambiente); esta categoría de servicios posibilita que el PNUD promueva el desarrollo humano y se ubique en el diálogo de políticas “desde abajo hacia arriba” a escala regional; y c) servicios resultantes de economías de escala; esta categoría posibilita la promoción de temas y conceptos a escala nacional mediante un enfoque regional, el establecimiento de redes y la provisión de servicios de cooperación técnica de alto nivel, como ocurre principalmente en el caso de proyectos de gobernabilidad; justicia, construcción y fortalecimiento de instituciones demográficas y reforma del Estado. En el diseño de futuros proyectos del macro de cooperación regional debería especificarse el tipo de servicios que se ha de proporcionar.

## IV. Gestión

57. La Oficina de Servicios para Proyectos, de las Naciones Unidas (UNOPS), ejecutó un 40% de los proyectos del primer marco de cooperación regional, mientras que 30% fueron proyectos de ejecución nacional, 23% proyectos ejecutados por otros organismos y 7%, proyectos ejecutados por organizaciones no gubernamentales. Se determinaron las innovaciones y mejores prácticas en la realización y gestión de programas y proyectos indicadas a continuación. La ejecución por organizaciones no gubernamentales, que había sido ensayada en la región como proyecto piloto regional durante el cuarto programa regional, ahora se ha incorporado en el PNUD y se pone en práctica en la región por conducto de tres proyectos regionales, lo cual posibilita que las organizaciones de la sociedad civil participen más activamente en el desarrollo nacional. Se ha ampliado la modalidad de ejecución nacional por un órgano intergubernamental. Además de la ejecución por la CARICOM de la mayoría de los proyectos en el Caribe, la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo está realizando dos proyectos de gran magnitud, uno de ellos el proyecto del FMAM titulado “Corredor Biológico Mesoamericano” y el otro, apoyo a la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo. La modalidad de ejecución nacional por un determinado gobierno, México, por cuenta de los países participantes y el Foro de Ministros del Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, se ha realizado con carácter piloto y con pleno éxito para el programa del medio ambiente. Al parecer, esta modalidad ha contribuido a que los países participantes asuman los proyectos como propios y es una modalidad con buen rendimiento en función de los costos.
58. En lo concerniente a la ejecución, el programa muestra las siguientes deficiencias: ninguna de las modalidades de ejecución ha aprovechado plenamente las más recientes tecnologías de la información y la comunicación, que habrían acelerado los procesos y reducido los costos de transacción; y b) la presentación de informes es un proceso engorroso que mezcla los requisitos de información técnica y administrativa y no necesariamente redundante en retroinformación y adopción de decisiones. Es preciso simplificar la información y ofrecerla por conducto de la Internet a todos los interesados directos y otras partes interesadas.
59. La sede ha proporcionado una adecuada vigilancia a la realización de proyectos regionales, lo cual ha redundado en un pesado volumen de trabajo en Nueva York. Junto con la reducción de las oficinas de la Sede, debería ponerse en práctica una descentralización sistemática de las responsabilidades de vigilancia. Con este propósito, debería fortalecerse el papel de Representante Principal para el Proyecto. El establecimiento de Centros de Servicios Regionales y Servicios Subregionales de Recursos, vinculado al Representante Principal para el Proyecto, podría facilitar la vigilancia. Deberían utilizarse sistemáticamente las tecnologías de la información para posibilitar el seguimiento y la vigilancia en línea. Esto también mejoraría la asunción de los proyectos como propios por los nacionales, la transparencia y la obligación de rendir cuentas al ejecutar el marco de cooperación regional. Cabe señalar también que hay un bajo cumplimiento de los requisitos de evaluación. No obstante, la introducción en el proceso de evaluación de una encuesta entre los clientes ha demostrado ser importante para medir el grado de satisfacción de los interesados directos y debería adoptarse sistemáticamente en la evaluación de proyectos regionales.

60. El control y la supervisión de la calidad de los bienes y servicios contractuales en el programa regional son adecuados, pese a las deficiencias en la infraestructura física y la tecnología. Sin embargo, en esta esfera es menester lograr mayores adelantos. En el examen se llegó a la conclusión de que las oficinas en los países deberían apoyar más activamente la realización de programas regionales. En consecuencia, el programa regional debería estar anclado en un arreglo de redes en que la sede debería cumplir funciones de importante nódulo que proporcionara orientación para el futuro y supervisión. Además, la red regional debería incluir los Centros Regionales de Servicios y Servicios Subregionales de Recursos, ubicados en las oficinas de los Representantes Principales para los Proyectos, con especialización en uno de los temas prioritarios, para encargarse de la coordinación y la vinculación sustantiva, operacional y administrativa en las esferas prioritarias. Esas dependencias deberían cumplir funciones de enlace entre programas nacionales, creando una memoria institucional, indicando las lecciones obtenidas, proporcionando apoyo sustantivo y realizando las acciones administrativas necesarias para la ejecución de actividades regionales bajo su responsabilidad.
61. El diseño del programa regional y su realización se han beneficiado con la estrecha colaboración existente en la sede entre los asesores sobre políticas y los administradores de programas regionales. De esta manera se ha ampliado la base de conocimientos del PNUD en las esferas temáticas y ello ha posibilitado que la organización se ubique de modo de entablar un diálogo de políticas “desde abajo hacia arriba” y preste servicios a escala regional y nacional. La matriz de gestión que se está poniendo actualmente en práctica debería beneficiarse con esa fructífera colaboración. La descentralización de los asesores sobre políticas hacia la región debería mejorar más la capacidad sustantiva del PNUD.
62. Históricamente, la gestión del programa regional ha sido objeto de críticas por varias razones, entre las cuales las más notables son: a) escasa participación de los gobiernos y las oficinas del PNUD en los países en el diseño y la ejecución de los proyectos; b) falta de vínculos con los programas nacionales; y c) asignación desequilibrada de recursos en los diversos países, como resultado de la errónea percepción de que el programa regional debería subsidiar las actividades nacionales. Al abordar esos problemas de manera tradicional se incrementarían los gastos de transacción (viajes, reuniones, consultas, infraestructura, etc.). En consecuencia, deberían utilizarse las tecnologías de la comunicación y la información para involucrar más sistemáticamente a los interesados directos y reducir los gastos de transacción. Además, los recursos del programa regional no deberían considerarse como un simple suplemento de los limitados recursos de los países.

## **V. Conclusiones y recomendaciones**

63. El marco de cooperación regional se llevó a la práctica en las esferas temáticas aprobadas por la Junta Ejecutiva. No obstante, la reducción de los recursos asignados originariamente limitó el alcance de las actividades del marco de cooperación regional. En consecuencia, es preciso que las prioridades se determinen más selectivamente y que se haga hincapié en esferas críticas donde puedan lograrse mayores efectos y donde el PNUD tenga una clara ventaja comparativa.
64. En el examen se detectó que las respectivas autoridades sectoriales e instituciones subregionales asumían como propios los proyectos regionales. Sin embargo, las au-

toridades nacionales de coordinación participaron menos en la puesta en práctica del marco de cooperación regional. Por consiguiente, es indispensable proporcionar a esas autoridades información actualizadas para que asuman más los proyectos como propios y para mejorar la coordinación entre las esferas temáticas. Se recomienda el establecimiento de un sistema de información en línea para posibilitar un apropiado seguimiento de la puesta en práctica del marco de cooperación regional por los interesados directos clave.

65. En el primer marco de cooperación regional se lograron importantes progresos en cuanto a vincular los proyectos regionales con los programas por países del PNUD. En el futuro, es preciso continuar firme y sistemáticamente la aplicación de este enfoque a fin de maximizar la influencia del marco de cooperación regional sobre la gran cartera de proyectos del PNUD a escala nacional. El uso de la tecnología de la información, sumado al establecimiento de vínculos sistemáticos con instituciones locales, debería contribuir a que los futuros programas logran un más alto grado de sustentabilidad y efectos sinérgicos.
66. Si bien se han considerado los mandatos concedidos al PNUD por las conferencias mundiales, las actividades del marco de cooperación regional estuvieron insuficientemente vinculadas al programa mundial del PNUD. Son excepciones las esferas de: medio ambiente; justicia en lo atinente a la gobernabilidad; y macroeconomía, pobreza y desigualdad en lo referente al desarrollo social y la erradicación de la pobreza. Los vínculos entre el programa mundial y las direcciones regionales mediante la gestión por matrices deberían asegurar una utilización más eficaz de los recursos humanos para ubicar al PNUD como fuente de servicios de políticas “desde abajo hacia arriba”.
67. La coordinación entre esferas temáticas, incluida la plena incorporación de las cuestiones de género, sigue constituyendo un problema para la puesta en práctica del marco de cooperación regional. En el examen se reconoce que las distintas esferas temáticas atañen a diferentes autoridades sectoriales, distintos interesados directos, diferentes países e incluso diferentes subregiones. También en este caso es preciso intensificar los esfuerzos para aprovechar los posibles efectos sinérgicos y positivos que pueden lograrse mediante la coordinación estratégica. La reciente iniciativa regional de fortalecer los informes nacionales sobre desarrollo humano podría ser un vehículo para aunar iniciativas sectoriales a fin de maximizar la función de promoción del PNUD para el desarrollo humano sostenible. Debería promoverse, mediante una iniciativa regional, el potencial que existe en el plano local para integrar diferentes aspectos del desarrollo humano.
68. Según lo estipulado por la Junta Ejecutiva, la puesta en práctica del marco de cooperación regional se centra en menor cantidad de proyectos en las esferas prioritarias. En el diseño de programas y proyectos se destacaron los aspectos sustanciales, por encima de los servicios a prestar. Por ende, no siempre están claramente definidos los resultados y los indicadores de rendimiento, lo cual dificulta la vigilancia y la evaluación. Los programas y proyectos regionales deberían estructurarse según la metodología de la gestión orientada hacia los resultados y deberían definirse los servicios que se han de prestar.
69. Es preciso fortalecer las alianzas entabladas a lo largo de la puesta en práctica del marco de cooperación regional. Se ha demostrado la importancia de incorporar centros académicos y de reflexión para ampliar la base de conocimientos del PNUD y su capacidad de participar en diálogos de políticas y proporcionar asesoramientos en

materia de políticas. En el caso de las instituciones financieras internacionales, el PNUD desempeñó un papel clave de liderazgo en esas esferas, en las que posee conocimientos especializados. El reto para el futuro es traducir los acuerdos generales sobre objetivos comunes en actividades operacionales.

70. La comunicación sobre actividades sustantivas del marco de cooperación regional se ha efectuado más con círculos profesionales y académicos que con encargados de formular políticas. “Tierramérica” es una valiosa iniciativa para promover el desarrollo humano sostenible ante el público en general y debería combinarse con otras iniciativas orientadas a los encargados de formular políticas y consistentes en la difusión de conocimientos y la promoción de diálogos y debates.
71. En el futuro, la gestión se beneficiará con la descentralización y el uso intensivo de tecnologías de la información y la comunicación, las cuales acarrearán una reducción de los gastos de transacción, aprovecharán la capacidad del PNUD sobre el terreno y posibilitarán que las actividades regionales sean más eficientes, y transparentes y con mayor rendición de cuentas.
72. Un enfoque mejorado y un menor número de proyectos posibilitarán que el PNUD mejore su rendimiento en la ejecución, la vigilancia y la evaluación. Es preciso ampliar más la ejecución nacional y la ejecución por organizaciones no gubernamentales.

## Anexo

## Resumen financiero

Región: Programa Regional para América Latina y el Caribe

Período del marco de cooperación regional: 19997-2000

Período que se examina: enero de 1997 a diciembre de 1999

<i>Esferas programáticas</i>	<i>Recursos ordinarios</i>		
	<i>Importe originariamente asignado<sup>1</sup></i> <i>(miles de dólares)</i>	<i>Importe realmente asignado<sup>2</sup></i> <i>(miles de dólares)</i>	<i>Gastos reales</i> <i>(miles de dólares)</i>
Desarrollo social y erradicación de la pobreza	6 533	4 600	2 676
Gobernabilidad y consolidación de la democracia	7 404	5 200	6 093
Género	1 524	1 000	334
Medio ambiente y desarrollo	2 177	1 500	2 073
Comercio e integración	2 613	1 900	826
Ciencia y tecnología	1 524	1 034	1 417
<b>Total parcial</b>	<b>21 775</b>	<b>15 234</b>	<b>13 419</b>

  

<i>Esferas programáticas</i>	<i>Otros recursos</i>		
	<i>Importe originariamente asignado<sup>1</sup></i> <i>(miles de dólares)</i>	<i>Importe realmente asignado<sup>2</sup></i> <i>(miles de dólares)</i>	<i>Gastos reales</i> <i>(miles de dólares)</i>
Desarrollo social y erradicación de la pobreza	5 940	136	136
Gobernabilidad y consolidación de la democracia	3 960	770	770
Género	–	–	–
Medio ambiente y desarrollo	54 780	60 498 <sup>3</sup>	4 916
Comercio e integración	–	–	–
Ciencia y tecnología	1 320	2 878	1 662
<b>Total parcial</b>	<b>66 000</b>	<b>64 282</b>	<b>7 484</b>
<b>Total</b>	<b>87 775</b>	<b>79 516</b>	<b>20 903</b>

1 Importes prorrateados para el período que se examina.

2 Importes prorrateados para el período que se examina.

3 Para proyectos del FMAM, importes aprobados por el Consejo/Secretaría del FMAM para 1997-1999.

