



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

Distr. general  
26 de abril de 2001  
Español  
Original: inglés

---

**Período de sesiones anuales de 2001**

Nueva York, 11 a 22 de junio de 2001

Tema 5 del programa provisional

**FNUAP**

**Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo**

**Fondo de Población de las Naciones Unidas**

**Informe sobre los progresos y las posibilidades futuras  
del proceso de programación**

**Informe del Administrador y de la Directora Ejecutiva**

**I. Introducción**

**Armonización de los procesos de programación**

1. El presente informe se hace llegar a la Junta Ejecutiva del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y del Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP) en respuesta a la decisión 2000/12 de la Junta Ejecutiva, de 16 de junio de 2000. La decisión 2000/12 se debatió y aprobó sobre la base de un informe presentado por la Directora Ejecutiva del FNUAP a la Junta Ejecutiva, titulado "Proceso de aprobación de la programación por países del FNUAP" (DP/FPA/2000/11). En dicho informe, el FNUAP esbozaba el proceso de programación descentralizado que aplicaba, resultante de la formulación, en 1997, de nuevas directrices de programación. Las nuevas directrices se implantaron como parte de una iniciativa encaminada a examinar y revisar todos los procedimientos, políticas y directrices del FNUAP con objeto de reflejar los cambios programáticos derivados de la aplicación del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo y de elaborar instrumentos básicos que permitieran descentralizar eficazmente las responsabilidades de programación en dirección de las oficinas exteriores.

2. En la decisión 2000/12 de la Junta Ejecutiva se destacó:

a) “La necesidad de mayor armonización y estandarización de los programas y los procedimientos de programación de todos los programas y fondos de las Naciones Unidas dentro del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo” (párr. 3); y

b) “La necesidad de que los intentos por lograr mayor armonización sirvan de base para una función sustantiva, oportuna y conjunta de supervisión de las respectivas Juntas Ejecutivas” (párr. 4).

3. En vista de lo anterior, la Junta Ejecutiva pidió al FNUAP:

a) “Que proponga a los demás miembros del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo que se cree un grupo de trabajo con el objetivo de formular un proceso común de aprobación de programas [...]” (párr. 5); y

b) “Que informe a la Junta Ejecutiva en el período anual de sesiones de 2001 acerca de los progresos y las posibilidades futuras del proceso de programación” (párr. 6).

4. Posteriormente, en la sesión que celebró el 7 de noviembre de 2000, el Comité Ejecutivo del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUD), a raíz de las reuniones de las direcciones regionales sobre la estructura de los programas, propuso que el grupo de trabajo del GNUD tomara medidas concretas a fin de integrar el sistema de evaluación común para los países y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) en los distintos procedimientos de programación. El Comité Ejecutivo del GNUD consideró además que las conclusiones del grupo de trabajo serían aportaciones útiles a la revisión trienal amplia de políticas prevista para el año 2001.

#### **Grupo de Trabajo especial del GNUD**

5. De conformidad con la decisión 2000/12, el FNUAP convocó y presidió un Grupo de Trabajo Especial para la armonización del proceso de aprobación de programas. El Grupo de Trabajo estaba formado por los miembros del Comité Ejecutivo del GNUD (el PNUD, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el FNUAP y el Programa Mundial de Alimentos (PMA)). El Grupo de Trabajo examinó y debatió varias opciones para lograr que los miembros de las respectivas Juntas Ejecutivas participaran en el proceso de elaboración de los programas, y contribuyeran a él de forma más decisiva, y para seguir racionalizando y armonizando los procesos de elaboración de programas de los cuatro organismos miembros del GNUD.

6. Como resultado de numerosos debates sostenidos en el Grupo de Trabajo Especial y en los distintos organismos participantes, en el presente informe se exponen dos opciones para racionalizar en mayor medida el proceso de aprobación de los programas de los integrantes del GNUD y lograr que los miembros de las respectivas Juntas Ejecutivas participen en él de forma más decisiva y cuando corresponda. El informe responde, pues, al llamamiento que han venido reiterando durante años los Estados Miembros para que se reduzca la carga que suponen para los gobiernos unos procesos de programación engorrosos y mal coordinados, llamamiento que se ha recogido en diversas resoluciones de la Asamblea General, entre las que se

cuentan las resoluciones 37/226, 41/171, 42/196, 44/211, 47/199, 50/120 y 53/192<sup>1</sup>. También se fundamenta en la sincronización de los ciclos de programación de los organismos miembros del GNUM lograda en los últimos tres años<sup>2</sup> que, a su vez, facilita la coherencia y complementariedad de la programación.

7. Se sostuvieron amplias consultas con los organismos del Comité Ejecutivo del GNUM sobre las opciones propuestas para armonizar el proceso de aprobación de los programas. Se presentó al Grupo de Apoyo del Comité Ejecutivo del GNUM un primer proyecto de informe para que lo examinara y formulara comentarios y sugerencias al respecto. El proyecto revisado para incorporar en él esos comentarios y sugerencias, se presentó al Comité Ejecutivo para que lo reexaminara y le diera su visto bueno. En la reunión que celebraron el 6 de marzo de 2001, los Jefes Ejecutivos de los cuatro organismos del GNUM examinaron las opciones expuestas en el informe. Suscribieron totalmente el contenido del informe y alentaron al FNUAP a que lo a presentara a la Junta Ejecutiva del PNUM y el FNUAP. Por consiguiente, en el presente informe se recogen los acuerdos y puntos de vista comunes de los cuatro organismos del GNUM sobre el modo de armonizar el proceso de aprobación de los programas. Cabe señalar que, en la reunión que celebró el Comité Ejecutivo del GNUM el 6 de marzo de 2001, los Jefes Ejecutivos del PNUM y el FNUAP expresaron una decidida preferencia por una de las opciones presentadas en el informe, lo que se recoge en el párrafo 21.

## II. Principios de la elaboración de programas

### Principios fundamentales

8. La elaboración de opciones futuras para el proceso de aprobación de programas se guió por varios principios fundamentales. Los miembros del Grupo de Trabajo opinaron que era necesario:

- a) Simplificar los procesos vigentes a fin de reducir la carga impuesta a los países en que se ejecutaban los programas y a los equipos de las Naciones Unidas en esos países;
- b) Estimular una sinergia entre los programas de los organismos que forman parte del GNUM;
- c) Fomentar la descentralización;
- d) Facilitar la rendición de cuentas de las Juntas Ejecutivas haciéndoles llegar la información con la suficiente antelación;
- e) Preservar la visibilidad de los distintos organismos;
- f) Velar por la preeminencia del sistema de evaluación común para los países y del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD).

9. En consonancia con la decisión de descentralizar hacia las instancias sobre el terreno la autoridad sobre los programas, se hizo especial hincapié en la naturaleza

---

<sup>1</sup> Véase también el informe del Secretario General al Consejo Económico y Social del 23 de mayo de 2000, (E/2000/46, parte III-A), donde se hace una reseña completa de las resoluciones de la Asamblea General y el Consejo sobre el particular.

<sup>2</sup> Se estima que el 98% de los países en que corresponde tienen planes en que se prevé la armonización de sus ciclos de programación a más tardar en 2004.

del proceso de elaboración de programas, que debía ser impulsado y guiado por los países donde se ejecutarán los programas, y cuidadosamente controlado por los gobiernos de esos países y por los representantes de los cuatro organismos del GNUD.

### **Preeminencia del sistema de evaluación común para los países y el MANUD en la elaboración de los programas**

10. En las dos opciones que se presentan a continuación se parte de la premisa de que el sistema de evaluación común para los países debe ser el eje fundamental de la labor de análisis del GNUD en el plano nacional. Asimismo, el MANUD, concebido como marco común para planificar las actividades operativas de las Naciones Unidas en los países, pasa a ser el punto de partida del proceso de elaboración y planificación conjunta de los programas y base primordial de los distintos programas por países de los organismos de las Naciones Unidas.

11. En vista de ello, se propone lo siguiente:

a) Que el sistema de evaluación común para los países pase a ser la piedra fundamental de las actividades de evaluación de los miembros del GNUD, con la salvedad de que los análisis de situaciones determinadas que efectúen los organismos miembros del GNUD podrán complementar, dado el caso, ese análisis colectivo; y

b) Que el MANUD pasa a ser el “plan de actividades” de las Naciones Unidas, imprescindible para formular y someter los distintos programas por países al examen y la aprobación de las distintas Juntas Ejecutivas.

12. Por tanto, la evaluación común para los países y el MANUD se incorporan plenamente al proceso de elaboración y aprobación de los programas. Ello significa que será obligatorio presentar el MANUD antes de que se formulen nuevos programas por países, tal como se prevé en las actuales directrices del MANUD.

## **III. Opciones para armonizar la aprobación de los programas**

### *13. Opción I*

Etapas 1. El punto de partida de esta opción es una evaluación común para el país preparada y refinada conjuntamente.

Etapas 2. Una vez terminada la evaluación común para el país, el equipo de las Naciones Unidas en el país en cuestión, bajo la dirección del coordinador residente, iniciará la preparación del MANUD en estrecha cooperación y colaboración con el gobierno del país y otros colaboradores esenciales, y de acuerdo con las directrices en vigor<sup>3</sup>. Posteriormente, el MANUD será ultimado y aprobado por el gobierno y

---

<sup>3</sup> La participación de los miembros de las Juntas Ejecutivas en la formulación y ultimación de las evaluaciones comunes para los países, los MANUD y los programas por países es optativa, siempre que no se vulnere el principio de que es el país el que debe llevar las riendas del proceso. Esta participación, que en cierta medida ya existe, puede concretarse: a) por intermedio de las representaciones diplomáticas en el país en que se lleve a cabo el programa, en las reuniones estratégicas que se celebren en el país; b) con la intervención personal de los miembros de las Juntas Ejecutivas en las reuniones estratégicas que se celebren en el país; o c) mediante el uso de la tecnología de la información de que se disponga, por ejemplo teleconferencias o videoconferencias, para intervenir en las deliberaciones.

por el equipo de las Naciones Unidas en el país. El MANUD, debidamente firmado por el gobierno y los organismos participantes de las Naciones Unidas, deberá entregarse a la oficina del GNUM y a las oficinas regionales o las sedes de los respectivos organismos a más tardar al finalizar el mes de enero del último año del ciclo de programación.

Etapas 3. Cuando el gobierno y el equipo de las Naciones Unidas en el país hayan aprobado el MANUD, los organismos miembros del GNUM, por separado o conjuntamente, bajo los auspicios de sus representantes y en estrecha cooperación y colaboración con las autoridades nacionales correspondientes, organizarán reuniones estratégicas en el país en cuestión para preparar sus respectivos esquemas del programa para el país<sup>4</sup>, que deberán guardar una clara correlación con el MANUD. En estos proyectos de esquema, de un máximo recomendado de seis páginas, se destacarán los componentes principales de los programas que se propongan, tales como prioridades, estrategias y resultados, así como un proyecto de presupuesto.

Etapas 4. Los proyectos de esquema de los programas por países se presentarán a las respectivas Juntas Ejecutivas, en sus períodos de sesiones anuales para que los examinen rigurosamente. Será obligatorio adjuntar a ellos el MANUD, como documento informativo. Tras un examen detenido de los programas propuestos, las Juntas aprobarán las asignaciones de recursos correspondientes y autorizarán a los respectivos Directores Ejecutivos (y al administrador) para que ultimen los programas, tomando en consideración los comentarios de la Junta.

Etapas 5. Basándose en el examen de sus Juntas Ejecutivas, los organismos miembros del GNUM ultimarán sus programas por países. Para el mes de octubre del último año de cada programa, los organismos deberán ofrecer en sus sitios Web los nuevos documentos sobre el programa definitivo. En caso necesario, los miembros de la Junta podrán solicitar nuevos estudios o formular preguntas en el período de sesiones siguiente de la Junta.

14. En el anexo 1 figura el calendario propuesto para esta opción.

15. *Opción 2*

Etapas 1 y 2. Las mismas de la opción 1.

Etapas 3. Cuando el gobierno y el equipo de las Naciones Unidas en el país hayan aprobado el MANUD, los organismos miembros del GNUM, por separado o conjuntamente, organizarán reuniones estratégicas en el país en cuestión para preparar sus respectivas notas sobre la estrategia<sup>5</sup>, que deberán guardar una clara correlación con el MANUD. En estas notas de un máximo recomendado de seis páginas, se expondrán sucintamente los principales problemas, estrategias, objetivos fundamentales y las orientaciones fundamentales de los programas, además de las propuestas de asignaciones financieras para los nuevos programas para el país propuestos por cada organismo.

---

<sup>4</sup> A semejanza de los actuales programas por países del FNUAP, las recomendaciones sobre los programas por países del UNICEF, los marcos de cooperación con los países del PNUD y los programas por países del PMA.

<sup>5</sup> A semejanza de los actuales esquemas del programa para el país del FNUAP, las notas informativas sobre los países del UNICEF y los esquemas de las estrategias para los países del PMA. Cabe observar que, en el caso del PNUD, la evaluación común para los países y el MANUD son etapas de formulación de programas previas al marco de cooperación con el país.

Etapa 4. Las notas sobre la estrategia, con el MANUD adjunto como documento informativo obligatorio, se presentarán en junio a las distintas Juntas Ejecutivas, en sus períodos de sesiones anuales, para que los examinen.

Etapa 5.

Modalidad A. Basándose en el examen de sus Juntas Ejecutivas, los organismos miembros del GNUD ultimarán sus programas por países. Las versiones finales, en que se habrán tenido en cuenta las deliberaciones de las Juntas Ejecutivas, se presentarán a las Juntas en sus períodos de sesiones de enero (del primer año del nuevo programa) para que les den su aprobación definitiva mediante el procedimiento de no objeción<sup>6</sup>.

Modalidad B. Basándose en el examen de sus Juntas Ejecutivas, los organismos miembros del GNUD ultimarán sus programas por países. En el mes de enero del primer año del ciclo de programación, los Directores Regionales (u otros funcionarios competentes de secretaría) presentarán un breve informe general a sus Juntas Ejecutivas sobre el modo en que los comentarios de la Junta se han recogido en los distintos programas acordados entre los organismos y el gobierno. En el informe general figurarán también las asignaciones presupuestarias y un resumen de los resultados previstos en cada programa, para que los apruebe definitivamente la Junta mediante el procedimiento de no objeción.

16. En el anexo 2 figura el calendario propuesto para esta opción.

### **Duración**

17. *Opción 1.* El proceso de elaboración de los programas, desde el examen y análisis de la situación hasta la presentación final de los distintos programas por países en los sitios Web de los organismos, durará en total unos 17 meses, 11 de los cuales corresponderán al trabajo que efectúen en cada país los organismos miembros del GNUD y el gobierno, y se iniciará en el cuarto año de los ciclos armonizados de programación.

18. *Opción 2.* El proceso de elaboración de los programas, desde el examen y análisis de la situación hasta la aprobación definitiva de los nuevos programas por países por las respectivas Juntas Ejecutivas, durará en total unos 20 meses, 12 de los cuales corresponderán al trabajo que efectúen en cada país los organismos miembros del GNUD y el gobierno, y se iniciará en el cuarto año de los ciclos armonizados de programación.

### **Cuestiones conexas**

19. Hay una serie de cuestiones que deben tomarse en consideración al examinar las dos opciones. En primer lugar, en los países en que los ciclos de programación de los organismos de las Naciones Unidas todavía no están armonizados, sea porque la presencia de las Naciones Unidas es limitada, sea por la situación inestable del país, por el momento podría ser difícil aplicar las opciones presentadas más arriba para armonizar en mayor grado el proceso de aprobación de los programas. Sin em-

---

<sup>6</sup> Deberá adjuntarse a este documento una declaración del Jefe del organismo o el Director Regional según corresponda, en que se informe a los miembros de la Junta Ejecutiva de que en la versión definitiva se han tomado plenamente en consideración los comentarios, sugerencias e inquietudes expresadas por la Junta en su período de sesiones anual.

bargo, se sugiere que, en la medida de lo posible, los equipos de las Naciones Unidas en esos países intenten aplicar los procesos simplificados de elaboración y aprobación de programas propuestos en el presente informe.

20. Es importante observar que la opción 2, según la cual los organismos deberían presentar documentación a sus Juntas Ejecutivas dos veces a lo largo del proceso de elaboración de programas, entraña un mayor volumen de trabajo para dos de los organismos miembros del GNUM: el PNUD y el FNUAP. Ello contraviene el principio fundamental a), enunciado en el párrafo 8 *supra*, relativo a la necesidad de simplificar los procesos vigentes de elaboración y aprobación de programas a fin de reducir la carga impuesta a los países en que se ejecutan los programas y a los equipos de las Naciones Unidas en esos países, si bien corresponde al deseo expresado por las Juntas del UNICEF y del PMA de adoptar un proceso de consulta y aprobación en dos etapas.

#### **Opción preferida**

21. Teniendo presentes los principios establecidos en el párrafo 8, en particular la necesidad, expresada reiteradamente, de simplificar los procesos vigentes a fin de reducir la carga impuesta a los países en que se ejecutan programas y a los equipos de las Naciones Unidas en los países, y tomando en consideración las cuestiones mencionadas en los párrafos 19 y 20, el PNUD y el FNUAP se inclinan decididamente por la opción 1, presentada más arriba. Esta opción exigiría que, antes de dar por finalizados los documentos de programación, el PNUD y el FNUAP presentaran proyectos de esquemas de los programas por países a sus Juntas Ejecutivas para que éstas los examinaran y debatieran detenidamente. Las Juntas aprobarían los programas y las propuestas de asignación de recursos y autorizarían al Administrador del PNUD y al Director Ejecutivo del FNUAP para que ultimaran los programas por países, teniendo presentes los comentarios de las Juntas.

22. A fin de aligerar el volumen de trabajo del PNUD y el FNUAP, se propone que la Junta Ejecutiva autorice al Administrador del PNUD y al Director Ejecutivo del FNUAP a aprobar todos los programas por países cuyo importe sea inferior a 3 millones de dólares de los EE.UU., siempre y cuando se sigan debidamente los procesos de la evaluación común para los países y el MANUD.

23. Se propone, asimismo que el plazo para entregar los documentos a la Junta Ejecutiva se reduzca de 10 a 6 semanas, de acuerdo con las prácticas actuales de las Juntas Ejecutivas del UNICEF y el PMA. Ello permitiría reducir el tiempo que dedica el personal del PNUD y el FNUAP a la elaboración y aprobación de programas.

### **IV. Observaciones finales**

24. A los fines de descentralizar la elaboración de los programas, es importante reiterar que todo proceso de elaboración de programas debe estar sometido a la iniciativa de los países. Por consiguiente, las aportaciones y recomendaciones de fondo procedentes de fuentes externas, en particular de los miembros de las Juntas Ejecutivas, deberían formularse de preferencia en las reuniones estratégicas en el plano de los países. Ello exigiría la creación de mecanismos que permitieran una intervención sustantiva y sin demora de los miembros de las Juntas Ejecutivas en las etapas del proceso que tienen lugar en los distintos países. Deberían aprovecharse al máximo las tecnologías de la información existentes y las que van surgiendo (por ejemplo,

teleconferencias y videoconferencias, correo electrónico, Internet) para facilitar una participación informada de los miembros de las Juntas Ejecutivas. Si en la interacción entre los miembros de las Juntas Ejecutivas y los organismos miembros del GNUM en el ámbito nacional se utilizara con mayor frecuencia e intensidad la tecnología de la información disponible, se facilitarían en gran medida las deliberaciones y los procesos de decisión de las Juntas Ejecutivas, y cuyos miembros podrían examinar y aprobar los nuevos programas por países en un solo período de sesiones, como se propone más arriba en la opción 1, y no en dos.

25. En las dos opciones se han tenido en cuenta unos principios fundamentales establecidos previamente, enumerados en el párrafo 8 del presente informe. En ambas opciones se integra también el deseo de la Junta Ejecutiva del PNUM y el FNUAP de que se racionalicen en mayor grado los procedimientos de programación de los cuatro organismos miembros del GNUM y de que haya oportunidades de hacer aportaciones fundamentales al proceso de elaboración de los programas.

## V. Recomendación

26. Tal vez la Junta considere conveniente:

- a) *Tomar nota* del informe sobre los progresos y las posibilidades futuras del proceso de programación, que figura en el documento DP/2001/12-DP/FPA/2001/7;
- b) *Adoptar* la opción 1 o la opción 2 como futuro proceso de programación del PNUM y el FNUAP, con efecto a partir del período de sesiones anual de 2002;
- c) *Solicitar* al Administrador y a la Directora Ejecutiva que informen a la Junta Ejecutiva, en su período de sesiones anual de 2004, sobre la experiencia resultante de haber aplicado el proceso de programación en sus dos primeros años de funcionamiento.

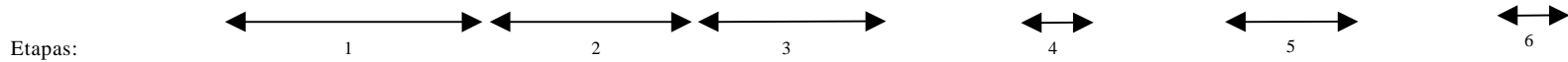


## Anexo 2

### Calendario de la opción 2

**Opción 2: 20 meses, 12 de los cuales corresponden a los trabajos en el país de los miembros del GNUD y el gobierno nacional**

Colaboradores para el desarrollo	Año 4								Año 5								Año 1					
	Mayo	Jun.	Jul.	Ago.	Sep.	Oct.	Nov.	Dic.	Ene.	Feb.	Mar.	Abr.	Mayo	Jun.	Jul.	Ago.	Sep.	Oct.	Nov.	Dic.	Ene.	
Gobiernos		Plena participación del gobierno en el proceso de programación																Participación del gobierno				
Organismos del GNUD		Preparación y ultimación de la evaluación común para los				Formulación del MANUD				Preparación de las notas sobre la estrategia							Ultimación de los programas por países					
Equipos en los países																						
Sedes/Direcciones Regionales																						
Juntas Ejecutivas															Examen de las notas sobre la estrategia						Aprobación por la Junta Ejecutiva	



- Etapa 1: Preparación y ultimación conjunta de la evaluación común para los países
- Etapa 2: Preparación del proyecto de MANUD. El MANUD se ultima y se acuerda en el país, y debe entregarse obligatoriamente a la Sede en enero del cuarto año
- Etapa 3: Los organismos miembros del GNUD preparan sus notas sobre la estrategia y las presentan a principios de abril a las Juntas Ejecutivas, adjuntando el MANUD como documento de información
- Etapa 4: Las Juntas Ejecutivas examinan las notas sobre la estrategia
- Etapa 5: Los organismos miembros del GNUD ultiman sus programas por países teniendo en cuenta las deliberaciones de sus Juntas Ejecutivas
- Etapa 6: La versión definitiva de los programas de los países se presenta a las respectivas Juntas Ejecutivas en sus períodos de sesiones de enero (primer año del ciclo de programación) para su aprobación definitiva en virtud del procedimiento de no objeción

