



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

Distr. general
12 de abril de 2004
Español
Original: inglés

Período de sesiones anual de 2004

14 a 23 de junio de 2004, Ginebra

Tema 11 del programa provisional

Proceso de programación

Informe sobre la programación conjunta

**Informe del Administrador del Programa de las Naciones Unidas
para el Desarrollo (PNUD) y Director Ejecutivo del Fondo de
Población de las Naciones Unidas (UNFPA)**

Resumen

En su período de sesiones anual de 2003, la Junta Ejecutiva del PNUD/UNFPA adoptó las decisiones 2003/7 y 2003/18 en que pidió al Administrador del PNUD y a la Directora Ejecutiva del UNFPA que le presentara para examinarlo en su período de sesiones anual de 2004 un informe escrito que contuviera “una evaluación, basada en ejemplos de países concretos, de la experiencia del PNUD y del UNFPA en la programación conjunta y otras estrategias innovadoras y de colaboración dirigidas a aumentar la eficacia de la programación y reducir los costos de transacción para los países en que se ejecutan programas”. El presente informe es una respuesta a esa solicitud y se centra en la programación conjunta entre las organizaciones de las Naciones Unidas. Gran parte de la información utilizada en este análisis procede de la evidencia obtenida en el proceso de revisar la nota de orientación sobre programación conjunta.

Elementos de una decisión

La Junta Ejecutiva puede tomar medidas para promover un ambiente propicio para la programación conjunta mediante: a) renovación del compromiso de proporcionar recursos, centrado en el logro de los objetivos de desarrollo de la Declaración del Milenio; b) flexibilidad para aceptar una presentación de informes común en vez de informes individuales de cada organización; c) apoyo a los procedimientos administrativos comunes de un programa conjunto, incluida la convergencia hacia una metodología común para calcular los costos indirectos de un programa concreto conjunto, reconociendo plenamente que estos costos pueden diferir entre organismos, dado que reflejan diversas estructuras de costos entre las organizaciones de las Naciones Unidas; y d) mensajes coherentes, consecuentes, en lo relativo a la continuación de los progresos de las iniciativas de simplificación y armonización, de los Estados Miembros igual que de ambos miembros de la Junta Ejecutiva y de los respectivos consejos rectores de los fondos, programas y organismos especializados.

I. Introducción

1. Los objetivos de desarrollo de la Declaración del Milenio se concentran en acuerdos y metas concretos, aceptados a nivel mundial, que se reflejan cada vez más en los objetivos y las prioridades nacionales y ofrecen un nuevo centro de convergencia para la colaboración de las Naciones Unidas a nivel de los países. En el pasado, las formas de programación conjunta y en colaboración solían alcanzar su punto álgido en el logro de los objetivos establecidos en las cumbres y convenciones internacionales.
2. La intensificación de los esfuerzos encaminados a organizar la cooperación internacional para el desarrollo en torno a las prioridades y los sistemas nacionales, de acuerdo con la Declaración de Roma sobre armonización, de 25 de febrero de 2003, se manifiesta muchas veces en forma de apoyo a las estrategias y programas nacionales de reducción de la pobreza. Las nuevas directrices para la evaluación común para los países (CCA) y del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD), publicadas en octubre de 2003, alinean plenamente al sistema de las Naciones Unidas con esas medidas. La matriz de los resultados del MANUD y la alineación de cada uno de los programas de los países con los resultados del MANUD ofrecen una base sólida, estratégica y sistemática para seguir con la programación conjunta. Anteriormente, el interés de los donantes y el acceso a los fondos solía determinar el interés en la programación conjunta.
3. Aunque la primera nota de orientación sobre la programación conjunta de 2000 no proporcionó suficiente orientación programática y administrativa para aplicar con eficiencia y sistemáticamente los programas conjuntos, la nota de orientación revisada de 2004 ha encarado diversas deficiencias y aclarado la diferencia que existe entre la programación conjunta y los programas conjuntos¹. La nota de orientación se revisará periódicamente sobre la base de la experiencia con los nuevos procedimientos y la información que proporcionen los equipos en los países.

¹ La nota de orientación revisada sobre programación conjunta de 2004 aclara lo que es la programación conjunta, que define como actividad colectiva mediante la cual las organizaciones de las Naciones Unidas y los asociados nacionales trabajan juntos para preparar, aplicar, supervisar y evaluar las actividades encaminadas a alcanzar con eficacia y eficiencia los objetivos de desarrollo de la Declaración del Milenio y otros compromisos contraídos en conferencias internacionales. Mediante la programación conjunta, se identifican resultados y modalidades comunes para apoyar la aplicación de los programas, lo que hace que el apoyo de las Naciones Unidas a los objetivos nacionales sea más coherente, eficaz y eficiente. Se propone evitar las duplicaciones, reducir los costos de transacción y aumentar al máximo las sinergias entre los asociados nacionales y las diferentes contribuciones de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Un programa conjunto es una serie de actividades contenidas en un plan de trabajo común y un presupuesto conexo, en el que participan por lo menos dos organizaciones de las Naciones Unidas y (sub) asociados nacionales. El plan de trabajo y el presupuesto formarán parte de un documento de programa conjunto, en el que también se detallarán las funciones y las responsabilidades de los asociados en la coordinación y administración de las actividades conjuntas. El documento de programa conjunto es firmado por todas las organizaciones participantes y los (sub) asociados nacionales.

II. Análisis

4. El examen se realizó estudiando los informes anuales del PNUD y del UNFPA para identificar los programas conjuntos, los resultados de las visitas a los países y las conferencias de vídeo utilizadas en la preparación de la nota de orientación revisada, y mediante peticiones a los equipos en los países de que proporcionarían ejemplos de programas conjuntos y de enfoques innovadores y de colaboración. Se utilizó una base de datos de alrededor de 30 ejemplos de programación conjunta.

Los objetivos de desarrollo de la Declaración del Milenio: una nueva oportunidad para la programación conjunta

5. Los objetivos de desarrollo de la Declaración del Milenio constituyen un marco amplio para la reducción de la pobreza en 2015 que, bajo la dirección y responsabilidad de las autoridades nacionales, ofrece una oportunidad única de programación conjunta entre las organizaciones de las Naciones Unidas y con otros socios en el desarrollo. Aunque las organizaciones de las Naciones Unidas tienen diferentes mandatos y objetivos, ninguna de ellas puede generar la experiencia y los recursos necesarios para ayudar a los países en que hay programas a alcanzar los objetivos de desarrollo de la Declaración del Milenio en 2015, para lo cual resulta indispensable aumentar la colaboración y la coordinación. Los equipos en los países han colaborado con las partes interesadas nacionales en trabajos de promoción, consulta, estadísticas y análisis para preparar alrededor de 58 informes nacionales sobre los progresos en el logro de los objetivos de desarrollo de la Declaración del Milenio. A fines de 2004 se habrán producido otros 72 informes. Seis países habrán producido sus segundos informes. Conviene señalar, como actividad en colaboración del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDG) para los equipos en los países, las oficinas estadísticas y los departamentos de los gobiernos nacionales, el desarrollo de DEVINFO —una base de datos estadísticas que ofrece un método para organizar, almacenar y mostrar datos en un formato uniforme, lo que facilita proporcionar información sobre los datos a nivel de los países. Sobre la base de las experiencias en los países, en abril de 2004 comenzó una fase de retirada más sistemática en 20 países.

La reforma de las Naciones Unidas requiere intensificar la programación conjunta

6. Desde su introducción en 1997, las CCA y el MANUD han mejorado constantemente para reflejar la experiencia de los países y acontecimientos mundiales tales como la aprobación de los objetivos de desarrollo de la Declaración del Milenio y la Declaración de Roma. En 2001, la revisión trienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales para el desarrollo de las Naciones Unidas (E/1998/48) observó puntos débiles en la primera generación de CCA/MANUD, sobre todo la falta de un centro de mira estratégico y de un marco claramente definido, acordado, sobre el marco de los resultados en el MANUD. El vínculo programático entre los programas del MANUD y los programas de los países de determinadas organizaciones también se consideró débil. El proceso del MANUD no facilitaba de manera suficiente la programación conjunta o la formulación de programas conjuntos.

7. Las CCA/MANUD fueron revisadas en octubre de 2003, y se hizo hincapié en la utilización del MANUD como el instrumento para definir la respuesta coherente y colectiva del sistema de las Naciones Unidas a las prioridades nacionales dentro del marco de los objetivos de desarrollo de la Declaración del Milenio y otros objetivos

internacionales. En el proceso de programación por países ahora es obligatorio contar con las CCA/MANUD; los resultados de los programas de los países y los resultados de los cuatro miembros del Comité Ejecutivo del UNDG deben vincularse con la matriz de resultados del MANUD.

8. De importancia fundamental para los nuevos ejercicios del MANUD es que se concentren en una serie limitada prioridades, entre tres y cinco, seleccionadas de entre los retos identificados en el proceso de las CCA. Su selección se basa en la ventaja comparativa colectiva del sistema de las Naciones Unidas en cuanto a encarar los retos identificados, según son vistos por el Gobierno, el equipo nacional y otros asociados. Las prioridades se expresan como resultados en la matriz de resultados del MANUD.

La programación conjunta, no identificada sistemáticamente, ofrece posibilidades de mayor eficacia

9. Las organizaciones de las Naciones Unidas están colaborando cada vez más en armonizar sus esfuerzos en torno a las prioridades nacionales. Sin embargo, una mirada más atenta a esas iniciativas revela que no se han identificado sistemáticamente actividades de programación conjunta mediante el proceso de programación de los países. Las oficinas de los países han informado con frecuencia de que los programas conjuntos se identificaban con mayor facilidad cuando se recurría a enfoques multisectoriales prácticos para alcanzar determinados objetivos de desarrollo, o cuando se desplegaban en zonas geográficas comunes. Los programas conjuntos se observaban sobre todo en las respuestas humanitarias, el VIH/SIDA, el género y en cuestiones relativas a las mujeres y los jóvenes. Las organizaciones de las Naciones Unidas también han trabajado juntas en la preparación de estudios, evaluaciones y actividades conjuntas discretas.

10. El valor añadido de la programación conjunta es visible en cuanto a su eficacia y eficiencia. Las indicaciones preliminares muestran que la eficacia ha aumentado como resultado del valor añadido de un enfoque coordinado de problemas complejos, multidimensionales, lo que permite a las organizaciones de las Naciones Unidas complementar sus puntos fuertes técnicos. Las matizaciones a las directrices CCA/MANUD y otras simplificaciones y procesos de armonización también han fortalecido el trabajo de equipo a nivel de los países y han aumentado la colaboración del sistema de las Naciones Unidas al difundir conocimientos sobre sus actividades. En algunos programas se observa una mayor conciencia pública de problemas críticos y una mayor visibilidad de las Naciones Unidas en su conjunto.

Programa conjunto en Filipinas: enfoque multisectorial después de una crisis

Un ejemplo de programación conjunta en la que intervienen actividades integradas en una situación completa de emergencia es el programa gubernamental/Naciones Unidas de multidonantes para zonas de conflicto en Mindanao. Formulado inicialmente en apoyo del acuerdo de paz de 1996 entre el Gobierno y el Frente Nacional de Liberación Moro, el programa multidonantes ha apoyado las actividades de paz y desarrollo en Mindanao desde 1997. En su tercera etapa, ha adoptado un enfoque basado en la comunidad para la consolidación de la paz. La etapa en curso incluye una evaluación conjunta de las necesidades y que abarca un mayor número de asociados, como el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Banco Mundial.

El nexo de la aplicación del programa es la comunidad de paz y desarrollo (PDC), zona de convergencia para diversas intervenciones de organizaciones de las Naciones Unidas en colaboración con el Gobierno local. Las intervenciones se llevan a cabo por conducto de siete componentes del programa, a saber: creación de capacidades mediante la potenciación de la PDC; creación de asociaciones y fortalecimiento de mecanismos institucionales de apoyo; socorro especial de emergencia y rehabilitación (PNUD); acceso a los servicios sociales básicos —salud reproductiva, (UNFPA); empresas de la comunidad y desarrollo del espíritu de empresa (Organización Internacional del Trabajo (OIT)); medios de vida sostenibles (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación); y creación de confianza mediante el fomento y la promoción de una cultura de paz (PNUD). Un octavo componente, gestión y coordinación de los programas, es administrado por un equipo de coordinación y apoyo a los programas, que proporciona servicios administrativos comunes y apoyo operacional para la coordinación sobre el terreno, reduciendo así los gastos sobre el terreno de cada una de las organizaciones. También sirve como sostén del trabajo de equipo entre los componentes del programa y los equipos de zona.

El programa conjunto adquiere valor añadido al comprometer a asociados nacionales, regionales y locales en la aplicación de programas, contribuyendo al desarrollo de la capacidad local, la creación de confianza y asociaciones entre las comunidades y los organismos gubernamentales. Ha generado recursos locales y fondos paralelos para complementar los esfuerzos del programa. El enfoque integrado y coordinado del programa permite dar respuestas inmediatas y eficaces a diferentes preocupaciones a nivel de la comunidad.

Grupos temáticos sobre el VIH/SIDA: enfoque multisectorial a un problema multisectorial

11. Los grupos temáticos ofrecen a las organizaciones de las Naciones Unidas un foro para intercambiar información y experiencia sobre esferas comunes de interés. La mayoría de los grupos temáticos VIH/SIDA contaban inicialmente con planes “integrados” que en general eran una compilación de las actividades de toda organización determinada. Un nuevo examen de las experiencias recientes muestra que ahora muchos grupos temáticos subrayan la importancia de una visión común que sostiene el plan de trabajo integrado. Los objetivos de desarrollo de la Declaración del Milenio, la declaración de compromiso en la lucha contra el VIH/SIDA hecha en el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General sobre el tema y otros

compromisos contraídos en conferencias internacionales pertinentes proporcionan orientación para este enfoque más estratégico.

Programa conjunto de lucha contra la estigmatización y la discriminación relacionadas con el VIH/SIDA en China

En China, el Grupo temático de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA adoptó el lema general “romper el silencio” en su labor para alcanzar los objetivos de desarrollo de la Declaración del Milenio en la esfera del VIH/SIDA. El Fondo para el Programa conjunto de lucha contra la estigmatización y la discriminación relacionadas con el SIDA aumentó la capacidad de cada organización copatrocinadora del Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA) para intensificar los trabajos con los grupos vulnerables o sobre temas en que se necesitaba promoción de manera integrada. El centro de atención principal está pasando de ser el de la promoción al análisis conjunto de la situación y la programación

El PNUD se concentra en las reformas jurídicas, en una mayor participación de las personas que viven con el VIH/SIDA y en las iniciativas relacionadas con la reducción de la pobreza. El UNFPA trabaja con los grupos vulnerables, mientras que el UNICEF colabora con la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y los medios de comunicación; la OIT se dirige a la mano de obra en el lugar de trabajo y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) se centra en la desestigmatización de los usuarios de drogas intravenosas. La intervención de la UNESCO utiliza su programa educación para todos, mientras que la Organización Mundial de la Salud (OMS) garantiza que se presten servicios de salud de manera no discriminatoria. El Banco Mundial trabaja en estrecha colaboración con las organizaciones de las Naciones Unidas con arreglo al plan de trabajo integrado.

La iniciativa conjunta de apoyo del proceso de documentos de estrategia de lucha contra la pobreza en Azerbaiyán

12. También requiere iniciativas conjuntas un enfoque unificado de las Naciones Unidas para cuestiones tales como los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (PRSP). Una evaluación reciente de la contribución de las Naciones Unidas a los PRSP observaba que la ventaja comparativa de la Organización consiste en aplicar, cuando se requiere, evaluaciones PRSP de las causas de la pobreza en las esferas de especialización de las organizaciones de las Naciones Unidas. La evaluación llegó a la conclusión de que la mayoría de los PRSP presentaban de manera adecuada el análisis macroeconómico pero no analizaban a fondo las causas básicas de la pobreza.

En Azerbaiyán, un ejercicio multiinstitucional dirigido por la Oficina del Coordinador Residente, y que incluía una contribución de participación en los gastos del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y financiación paralela del PNUD, el UNFPA y el Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, procura ayudar a la secretaría del Programa Estatal de Reducción de la Pobreza y Desarrollo Económico (SPPRED —el PRSP del país) y a su dependencia de supervisión de la pobreza a mejorar y sistematizar los indicadores para medir los objetivos de desarrollo de la Declaración del Milenio. Un producto crítico será un informe anual sobre los objetivos de desarrollo de la Declaración del Milenio incorporado en el informe anual SPRED/PRSP. La integración de ambos informes ayudará a situar el PRSP como un paso adelante en el logro de los objetivos de desarrollo de la Declaración del Milenio, aumentando así la titularidad del Gobierno sobre esos objetivos, al vincular al Gobierno con su estrategia de reducción de la pobreza. Además, también contribuirá a aumentar los conocimientos del público sobre los objetivos de desarrollo de la Declaración del Milenio.

Reducción de los costos de transacción mediante misiones conjuntas

13. La reducción de los costos de transacción mediante misiones conjuntas, viajes sobre el terreno y dependencias de coordinación y colaborando con solamente una de las organizaciones de las Naciones Unidas en la distribución de los fondos lleva a conseguir una mayor eficiencia. Aunque algunos países observan que la planificación de los programas conjuntos es más larga que la de los programas aplicados por las organizaciones de las Naciones Unidas a título individual, también señalan que los beneficios de los programas conjuntos superan los costos. Mauritania es un ejemplo en el que el programa conjunto redujo en realidad los costos de transacción.

Programa conjunto en Mauritania

En Mauritania, las misiones conjuntas sustituyeron a las misiones específicas de las organizaciones. El programa conjunto sobre educación de las adolescentes en apoyo del desarrollo de la comunidad tiene por objeto mejorar sus vidas contribuyendo a las actividades gubernamentales para reducir las diferencias de género y raciales y alentar un desarrollo equitativo y sostenible al reforzar la capacidad y la participación de las muchachas en la vida social, económica y política. El PNUD ofrece apoyo financiero a las familias para ayudar en la educación de las chicas. El UNICEF sufraga la capacitación de maestros, una campaña de movilización social y crea residencias para muchachas basadas en la comunidad. El UNFPA presta apoyo al desarrollo de programas mientras que el UNICEF y la OMS trabajan juntos para mejorar la infraestructura de las escuelas secundarias. El proyecto constituye el primer intento de coordinar adecuadamente la aplicación sobre el terreno. Las revisiones conjuntas de los proyectos a mediano plazo se han realizado con el apoyo técnico coordinado del UNFPA y el UNICEF.

La Nota de Orientación revisada proporciona mejor orientación sobre la programación conjunta y los programas conjuntos

14. En la Nota de Orientación revisada se procura proporcionar orientación programática y administrativa para aprovechar las oportunidades que ofrece la programación conjunta. Ha sido motivo de preocupación que, a veces, los programas conjuntos fuesen producto sobre todo del interés de los donantes y la disponibilidad de recursos, y no estuviesen claramente enmarcados en los programas del país. Si bien estos programas habían logrado resultados concretos, se consideraban adiciones respecto de los respectivos programas de las organizaciones de las Naciones Unidas. Por ejemplo, un donante había proporcionado fondos al UNFPA, el UNICEF y la OMS para cooperar en 11 países con los gobiernos, organizaciones no gubernamentales, grupos de acción comunitarios y adolescentes a los efectos de encontrar nuevas maneras de responder a las necesidades y afrontar los desafíos de las adolescentes. La Iniciativa para las adolescentes ha sido fundamental para que los asociados incluyeran la cuestión de la adolescencia como uno de los temas principales del programa de desarrollo y para la consecución del objetivo más amplio con relación a los jóvenes identificado en los objetivos de desarrollo del Milenio.

15. Aunque el programa ofreció una buena oportunidad para ocuparse de esta importante cuestión, la elaboración de programas conjuntos solía llevar mucho tiempo. Con frecuencia, la posibilidad de ejecutar programas conjuntos se identificaba ya avanzada la ejecución de un programa, y muchas organizaciones de las Naciones Unidas no tenían la capacidad necesaria para asignar recursos en los casos particulares en que surgían estas oportunidades. Algunas organizaciones de las Naciones Unidas no podían responder con la misma rapidez que otras, debido a la falta de una justificación programática para integrar programas conjuntos en el desarrollo del MANUD. En la Nota de Orientación revisada se abordan estas dificultades.

La Matriz de resultados y proceso del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) identifica ámbitos apropiados para la programación conjunta

16. Las demoras se debían en parte a la tenue relación existente entre el MANUD y los programas en el país de cada organismo y las estrategias nacionales. La matriz de resultados del MANUD es fundamental para una programación más coherente de las Naciones Unidas a nivel nacional y su finalidad consiste en afianzar los vínculos entre el MANUD y las prioridades de los programas de cada organización en los países, haciendo hincapié en los nexos entre los objetivos y metas nacionales y los resultados del MANUD y de los programas en el país, así como en las necesidades de recursos conexas.

17. Porque identifica los resultados comunes a los que contribuye cada organización de las Naciones Unidas, la matriz sirve para determinar las esferas de programación conjunta. La matriz se propuso en 2003 a cinco equipos en los países (Benin, el Ecuador, Kenya, el Níger y el Pakistán) que estaban preparando un nuevo MANUD. En enero de 2004 un taller en que participaron representantes de los equipos en los países confirmó su utilidad. Se prevé que para 2008 todos los países con un MANUD habrán completado la matriz.

La matriz de resultados del MANUD pone de manifiesto posibilidades de programación conjunta en Kenya

En Kenya, uno de los cinco países en que se inicia un nuevo ciclo de programas armonizados en 2004, el proceso de elaboración de la matriz de resultados del MANUD ha contribuido a determinar las esferas en que las organizaciones de las Naciones Unidas pueden aportar sus distintas experiencias, capacidad operativa y recursos financieros. En un programa conjunto, después de que la matriz de resultados determinó cuál era el resultado común, cada organización de las Naciones Unidas pudo contribuir con sus productos y actividades a mejorar el proyecto general. El programa de alimentación en las escuelas del Programa Mundial de Alimentos (PMA) prestó asistencia al programa de educación de las niñas del UNICEF a través de mejores servicios de abastecimiento de agua, saneamiento e higiene, con el respaldo del programa de evaluación ambiental del PNUD. Un grupo de trabajo interinstitucional estudia actualmente las modalidades de ejecución de los programas conjuntos sobre la base de la Nota de Orientación revisada. Si bien la matriz de resultados del MANUD facilita la identificación de programas conjuntos gracias a su insistencia en los resultados, el propio proceso del MANUD preparó los cimientos para mejorar la cooperación, intercambiar información y resaltar las esferas comunes de apoyo. En 2003, se inició un programa conjunto para prestar apoyo a la Oficina Central de Estadística en la recopilación y el almacenamiento de datos y la difusión de información desglosada por género para contribuir al seguimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio. Este programa fue una iniciativa de cinco organizaciones de las Naciones Unidas: el PNUD, el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), el UNICEF, el UNFPA y el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat).

Programa conjunto basado en el MANUD en Nicaragua: fomento de la capacidad por medio de enfoques integrados

En Nicaragua, el sistema de evaluación común para los países y el MANUD determinaron la necesidad de mejorar el sistema de registro civil y estadísticas vitales en cuanto instrumento para los procesos de planificación y evaluación nacionales y locales. Como resultado, las organizaciones pudieron dar una respuesta coherente a problemas complejos, incluso desde una perspectiva sociodemográfica y cultural. Cada organización hace su propio aporte: el PNUD, por ejemplo, contribuye al afianzamiento de algunos elementos de la buena gestión de los asuntos públicos y la descentralización; el UNICEF se centra en la importancia del registro de los niños y la supervisión de los derechos humanos; la OMS procura que se elaboren estadísticas de mortalidad más precisas; y el UNFPA contribuye a la modernización del registro civil y las estadísticas vitales para asegurar un sistema estadístico nacional fi-digno, lo que supone la realización de encuestas periódicas y de censos cada 10 años.

El MANUD en Mauricio determina la necesidad de un programa conjunto para adolescentes y jóvenes

El MANUD determinó la necesidad de ejecutar un programa de desarrollo integrado para adolescentes y jóvenes en una determinada región geográfica. Cada organización participante se basó en su mandato y contribuyó a la promoción general del programa afianzando las medidas adoptadas por otros o prestando asistencia a otra dimensión del desarrollo de los adolescentes y los jóvenes. Los encargados de la ejecución a nivel local tomaron a su cargo numerosas actividades iniciadas por organizaciones de las Naciones Unidas.

El UNICEF se ocupó de la preparación para la vida cotidiana y las oportunidades de empleo para los adolescentes que no asistían a clases. El PNUD administró un proyecto de microcrédito para que los jóvenes que habían recibido capacitación del UNICEF pudieran conseguir trabajo. El UNFPA y la OMS proporcionaron apoyo en materia de salud reproductiva y prevención del VIH/SIDA. Estas intervenciones se coordinaron con el Gobierno y la sociedad civil aplicando un enfoque basado en la comunidad en que se hizo hincapié en la participación de los grupos destinatarios en la elaboración y ejecución de las actividades.

El MANUD en Egipto determina la necesidad de un programa conjunto de creación de capacidad institucional para el adelanto y la potenciación del papel de la mujer

El MANUD determinó la necesidad de prestar apoyo a la capacidad institucional por medio de programas de orientación, sensibilización y capacitación en materia de adelanto y potenciación del papel de la mujer. Bajo la dirección del UNIFEM, el programa conjunto tenía por fin sacar partido de las ventajas comparativas y los mandatos del PNUD, el UNICEF, el UNFPA y el UNIFEM para prestar apoyo a la misión polifacética del Consejo Nacional de Mujeres. Además del valor añadido de los aportes colectivos, la preparación de un informe de evaluación conjunto contribuyó a reducir los costos de transacción.

En la Nota de Orientación revisada se examinan los obstáculos administrativos y de procedimiento que dificultan la programación conjunta

18. El examen de las experiencias nacionales y la ulterior revisión de la Nota de Orientación revelaron que no sólo los programas conjuntos adolecían de una falta de orientación programática sino que también hacía falta orientación adicional con respecto a: a) los procedimientos operativos para programas conjuntos; b) un acuerdo en la interpretación del concepto de gestión basada en los resultados y la terminología conexas; y c) el reconocimiento de que los programas conjuntos pueden reducir la visibilidad de las contribuciones realizadas por una organización de las Naciones Unidas en particular. Estas cuestiones se han abordado como se explica a continuación.

Introducción de la financiación distributiva como modalidad de gestión de recursos y de los acuerdos estándar

19. En la primera Nota de Orientación se mencionaban las modalidades de financiación paralela y compartida de los programas conjuntos. Sin embargo, no se proporcionaba orientación operacional con respecto a cómo aplicar estas modalidades ni se mencionaba la posibilidad de traspasar fondos de un organismo a otro. En la Nota de Orientación revisada se tienen en cuenta los progresos de la reforma de las Naciones Unidas y las recomendaciones formuladas por el examen trienal general de las políticas de 2001, y se introducen directrices detalladas sobre tres modalidades de gestión de recursos que pueden utilizarse en base a criterios programáticos. Se presenta un nuevo mecanismo para traspasar fondos de una organización de las Naciones Unidas a otra, y se aclara el valor añadido de la programación conjunta. En la Nota de Orientación se incluyen acuerdos estándar para financiación compartida y distributiva. Varias organizaciones están tomando disposiciones para incorporar la Nota de Orientación en sus respectivos procedimientos internos.

Financiación distributiva en Bangladesh

El programa de maternidad segura, aprobado recientemente en Bangladesh, es un ejemplo de cómo la falta de una orientación clara con respecto a la financiación distributiva atrasó la conclusión de un programa conjunto. La iniciativa conjunta de las Naciones Unidas para una maternidad segura es un programa de características únicas que procura que todas las intervenciones en una determinada región geográfica den prioridad a la maternidad segura. Siete organizaciones (FAO, PNUD, UNESCO, UNICEF, PMA, OMS, bajo la dirección del UNFPA) centran sus actividades en sus respectivos ámbitos de competencia a los efectos de disminuir la mortalidad y morbilidad maternas en un esfuerzo sinérgico en que coordinan su labor con la financiación de un donante bilateral. El documento del proyecto firmado entre el Gobierno y el UNFPA en nombre de las organizaciones participantes es el primer ejemplo de programación conjunta en Bangladesh. La iniciativa forma parte también de un enfoque a nivel sectorial de los donantes para prestar apoyo al Programa de Salud, Población y Nutrición. La Nota de Orientación revisada presenta acuerdos estándar que pueden utilizarse para el mecanismo de financiación distributiva, lo que ahorra trabajo a los equipos en el país.

Mecanismo de coordinación

20. El examen de lo sucedido en algunos países confirmó que la etapa de elaboración de los programas conjuntos se prolonga en parte por la falta de planificación adecuada y la asignación de recursos insuficientes, especialmente en la etapa de preparación. El examen volvió a confirmar que una buena coordinación lleva tiempo y que es esencial prestar la debida atención a las necesidades de gestión de un programa conjunto desde el inicio.

21. En la Nota de Orientación se señala que las organizaciones participantes pueden querer oficializar un mecanismo de coordinación con los colaboradores nacionales utilizando, en la medida de lo posible, estructuras existentes como, por ejemplo, los grupos temáticos. En el marco de este enfoque se prepararía un plan de trabajo común, con objetivos, medidas, plazos y necesidades de recursos comunes y

una clara delimitación de las responsabilidades. Un plan de trabajo común se basa en una visión coherente, que refleje las contribuciones colectivas y las estrategias conjuntas de las organizaciones de Naciones Unidas para el programa conjunto.

Preparación de una metodología armonizada para el cálculo de los costos indirectos

22. Los miembros de la Junta Ejecutiva reconocen que las organizaciones de las Naciones Unidas tienen distintas estructuras de costos como consecuencia de que sus mandatos, su presencia sobre el terreno, sus operaciones y sus modelos de financiación son diferentes. Las distintas tasas de recuperación de costos indirectos son una consecuencia inevitable de estas diferencias estructurales. Sin embargo, es frecuente que los donantes presionen a las organizaciones de las Naciones Unidas que participan en programas conjuntos para que acepten la misma tasa de recuperación de costos indirectos, lo que puede llegar a forzarlas a utilizar recursos ordinarios para subvencionar costos de los programas conjuntos.

23. Aunque la estructura de costos varía de una organización a otra, habría que armonizar la metodología usada para calcular las tasas de recuperación. Las organizaciones han empezado a discutir la armonización de los principios de recuperación de costos en el marco de la Red de Presupuesto y Finanzas del Comité de Alto Nivel sobre Gestión. Los miembros de la Red han convenido en que lo importante es armonizar el enfoque teórico entre las organizaciones y no necesariamente las tasas aplicables. En consecuencia, pese a que es probable que la tasa de recuperación varíe entre las organizaciones que participan en un programa conjunto, el método utilizado para evaluar y clasificar los costos debería ser el mismo.

24. Los miembros de la Red de Presupuesto y Finanzas observaron también que, una vez acordado un nuevo sistema de costos indirectos, habría que limitar estrictamente al mínimo las excepciones, aunque no habría que olvidar que los jefes ejecutivos deberían conservar la autoridad necesaria para concederlas cuando las circunstancias lo justificaran.

Interpretaciones distintas de los términos relacionados con la gestión basada en los resultados

25. Las organizaciones miembros del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUM) reconocen que interpretan y utilizan de manera distinta términos como “resultados”, “productos” y “actividad”. Por consiguiente, han tratado de armonizar los términos usados en la planificación, como la matriz de resultados del MANUD. Los términos relacionados con la gestión basada en los resultados se sincronizaron en el marco del proceso general de simplificación y armonización del GNUM. Las organizaciones y los equipos en los países deberán referirse ahora a “programa del país”, “componente del programa”, “proyectos” y “actividades” al describir la jerarquía de la estructura del programa, y utilizar los términos “objetivo”, “resultado” y “productos” al referirse a la jerarquía de los resultados correspondientes al programa del país, un componente del programa y un proyecto, respectivamente.

Visibilidad

26. La visibilidad y el reconocimiento de las contribuciones de las organizaciones a un programa conjunto suelen considerarse factores limitativos. En la Nota de Orientación se procura abordar esta cuestión, haciendo hincapié en que, sea cual

fuere el mecanismo de gestión de recursos adoptado, el programa común debería poner de manifiesto el esfuerzo colectivo sin dejar de reconocer debidamente el aporte de cada organización participante. Las cuestiones de visibilidad se tratan en los acuerdos firmados por las organizaciones participantes y exigen que la organización líder adhiera a este mismo principio.

27. Los documentos que regulan las modalidades de financiación compartida y distributiva indican claramente que, sea cual fuere la modalidad, las funciones y responsabilidades de todas las organizaciones participantes están claramente delimitadas. Esto para responder a la preocupación de que los programas conjuntos se estaban convirtiendo en un programa de la Organización de las Naciones Unidas encargada de negociar con los donantes o tomar la iniciativa en un determinado sector. En la Nota de Orientación se indica que el plan común de trabajo debería incluir una lista de actividades de comunicación destinadas a dar a publicidad regularmente a las actividades del programa conjunto.

III. Orientación futura de la programación conjunta

28. La Nota de Orientación debería considerarse una importante iniciativa bien encajonada y un instrumento para determinar en qué esferas hará falta más armonización. La presencia y eficacia de las organizaciones de las Naciones Unidas y, cosa que es tal vez hasta más importante, la voluntad de los Estados Miembros incidirán considerablemente en el éxito de la programación conjunta y los programas conjuntos.

Presentación de informes

29. Un grupo de expertos financieros de distintas organizaciones de las Naciones Unidas está trabajando en la preparación de un formato común para la presentación de informes financieros de alto nivel a los donantes que se utilizará en los programas conjuntos, y han estado comparando las categorías de costos de las organizaciones con las categorías de costos armonizados de alto nivel y preparando un modelo/formato normalizado para la presentación de informes. Los informes financieros de alto nivel complementan los informes narrativos de alto nivel ya preparados y aceptados por las organizaciones del Comité Ejecutivo. El éxito de esta labor dependerá de la voluntad de los donantes de aceptar el formato común y la frecuencia de presentación de informes de alto nivel, así como informes en que no se especifiquen necesariamente las contribuciones de cada donante a un programa conjunto.

Mensajes coherentes y apoyo a los procedimientos y ciclos armonizados

30. Las medidas tomadas por las organizaciones del Comité Ejecutivo del GNDU deben armonizarse con las de otras organizaciones de las Naciones Unidas, lo que implica una responsabilidad por parte de los Estados Miembros y los donantes bilaterales. Como miembros de los consejos de administración de las organizaciones, éstos ocupan una posición clave para facilitar la aprobación de políticas y procedimientos que promueven la programación conjunta. Habría que tratar de eliminar las diferencias en la delegación de autoridad y los ciclos presupuestarios que dificultan la programación conjunta.

31. La armonización debería ser un compromiso permanente en todos los niveles. Los intentos de armonizar las políticas y procedimientos de programación entre organizaciones y utilizar mejores sistemas nacionales resultan entorpecidos por la proliferación de “nuevos” mecanismos de financiación de la asistencia, como los fondos globales. Cada nuevo mecanismo viene acompañado de una serie de procedimientos, lo que obliga a los socios nacionales y a las organizaciones a un gran esfuerzo de adaptación. La Nota de Orientación se actualizará para incorporar las experiencias adquiridas.

Enfoques innovadores de programación colaborativa

32. Además de los programas conjuntos, las organizaciones de las Naciones Unidas han colaborado para aumentar su eficacia y eficiencia. Ejemplos de ello son la modalidad de compartir recursos para financiar un puesto de asesor intersectorial encargado de reforzar la programación integrada; los estudios y evaluaciones que abarcan distintas esferas técnicas; y la creación de bases de datos conjuntas para hacer el seguimiento de los indicadores de los objetivos de desarrollo del Milenio. Estos objetivos exigen la colaboración de todos los interesados y han proporcionado una plataforma para realizar actividades colaborativas en muchos países.