



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

Distr. general
18 de abril de 2005
Español
Original: inglés

Período de sesiones anual de 2005

Nueva York, 13 a 24 de junio de 2005

Tema 14 del programa provisional

Proceso de programación

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Fondo de Población de las Naciones Unidas

**Informe sobre los avances logrados en la aplicación
de la decisión 2001/11: cuestión del período de
elaboración de los documentos de los programas
por países**

Informe del Administrador y de la Directora Ejecutiva

I. Antecedentes

1. El presente informe se ha preparado de conformidad con la decisión 2004/18, en la que la Junta Ejecutiva pidió al PNUD y al UNFPA que consultaran a sus asociados del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUD) sobre cómo hacer frente al problema del aumento del período de elaboración de los programas por países de una forma armonizada y que le informaran al respecto en 2005.

2. En el período de sesiones anual de 2004 de la Junta Ejecutiva, el PNUD y el UNFPA presentaron un informe conjunto (DP/2004/29-DP/FPA/2004/7) sobre los avances logrados en la aplicación de la decisión 2001/11 relativa al proceso de programación del PNUD y el UNFPA. Gracias al proceso de programación común para los países, se ha logrado que el planteamiento de las actividades operacionales en los países sea más estratégico y unificado. No obstante, los beneficios no han sido tan significativos como se había previsto. En las respuestas recibidas de una serie de fuentes se señala que el proceso de elaboración resulta pesado y demasiado largo (dura unos dos años para un ciclo típico de cinco años).

3. En este documento se presentan una serie de propuestas para reducir el período de elaboración y aprobación de los documentos de los programas por países. También se proponen otras alternativas para el futuro que podrían reducir aún más el plazo transcurrido entre la elaboración y la ejecución de los programas. No obstante,



esas alternativas requerirían la introducción de cambios sustanciales en el actual proceso de aprobación de la Junta Ejecutiva para los organismos del Comité Ejecutivo del GNUM y más consultas de los organismos entre sí y con sus respectivas juntas ejecutivas. El PNUD y el UNFPA solicitan a la Junta que facilite orientación sobre esas propuestas, en particular sobre el procedimiento que se ha de seguir para aplicar otras reformas de mayor alcance en el futuro.

II. Reducción del período de elaboración y aprobación de los documentos de los programas por países

4. El motivo para estudiar la reducción del período de elaboración y aprobación de los documentos de los programas por países es evitar que éstos se queden obsoletos antes de su aprobación. En la actualidad, los equipos de las Naciones Unidas en los países inician el proceso de análisis dos años antes de la ejecución efectiva del programa. El objetivo de esa reducción es asegurar la calidad de los procesos y documentos y mejorar la oportunidad y pertinencia de los programas de las Naciones Unidas sin perjuicio del proceso de aprobación oficial de los mismos.

Reducción del período de elaboración de los documentos de los programas por países

5. Se recomienda a los equipos de las Naciones Unidas en los países que reduzcan el período de elaboración de los documentos de los programas por países. Ello entraña iniciar más tarde el proceso, es decir, más cerca del comienzo de la ejecución, y reducir el período necesario para terminar la evaluación común para los países. En las directrices actualizadas de la evaluación común para los países y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) se insta a los equipos de las Naciones Unidas en los países a que inicien el proceso no antes de junio, es decir, 18 meses antes del comienzo del programa (seis meses más tarde que en las directrices anteriores). La evaluación común para los países se debe terminar en el plazo de tres meses. Se insta a los equipos de las Naciones Unidas en los países a que aprovechen las evaluaciones comunes para los países y otros análisis existentes, como las estrategias de reducción de la pobreza y los informes de los organismos de las Naciones Unidas.

6. Sería difícil preparar el MANUD en menos de tres meses y, al mismo tiempo, mantener y mejorar la calidad de la planificación estratégica. De igual modo, no sería recomendable reducir el período de elaboración de los documentos de los programas por países que estén basados en el MANUD y su matriz de resultados, ya que ello pondría en peligro su examen por los asociados nacionales y otros interesados. Por consiguiente, la elaboración del MANUD se debería comenzar en septiembre y terminar para fines de diciembre. A partir de entonces, al igual que ocurre en la actualidad, se finalizarían los documentos de los programas por países y antes de marzo se presentarían a las organizaciones respectivas para que las juntas pudieran proceder a su examen en junio.

7. Una reducción mucho mayor del período podría afectar negativamente a la calidad de los productos y poner en peligro la participación en el proceso de los gobiernos nacionales y sus asociados y su sentido de identificación con él. En la propuesta anterior se tienen en cuenta tanto la necesidad de reducir la duración del proceso como la necesidad de asegurar el sentido de identificación y la obtención

de productos de alta calidad. Además, el GNUD ha adoptado medidas a nivel regional, como facilitar apoyo oportuno y de alta calidad y garantizar la calidad por medio de los exámenes a cargo de grupos de homólogos, con el fin de contrarrestar las posibles consecuencias negativas de la reducción del período disponible para el proceso de evaluación común para los países.

Reducción del período de aprobación de los documentos de los programas por países por la Junta Ejecutiva

8. Aún respetando plenamente el derecho de la Junta a examinar los proyectos de los documentos de los programas por países y a formular observaciones al respecto, cabe la posibilidad, si la Junta así lo desea, de reducir la duración del período que transcurre entre la presentación de esos proyectos y su aprobación por la Junta. En la actualidad, ese período dura nueve meses, contando desde la remisión inicial de los proyectos a las Naciones Unidas, para que sean traducidos y procesados antes del período de sesiones de junio, hasta su aprobación en el primer período de sesiones ordinario del mes de enero siguiente.

9. Ese intervalo de nueve meses se podría reducir si la Junta Ejecutiva aprobara los documentos de los programas por países en el período de sesiones siguiente al período de sesiones en que esos documentos se hayan presentado. De ese modo se reduciría la duración del período de aprobación a unos seis meses. Ese intervalo se podría reducir aún más si la Junta Ejecutiva utilizara un método de aprobación electrónico en lugar del actual proceso de aprobación oficial que tiene lugar en el primer período de sesiones ordinario del mes de enero.

10. Hasta la fecha, la Junta Ejecutiva ha aprobado la mayoría de los documentos de los programas por países en su período de sesiones de enero sin someterlos a debate. De conformidad con la decisión 2001/11, en la actualidad los documentos de los programas por países se aprueban en enero con arreglo al procedimiento de no objeción, sin presentación ni examen a no ser que por lo menos cinco miembros de la Junta informen por escrito a la secretaría, antes de celebrarse la reunión, de su deseo de señalar un programa determinado a la atención de la Junta Ejecutiva.

11. Ese mismo procedimiento se podría aplicar para un proceso de aprobación electrónico. La Junta quizá desee aprobar los documentos de los programas por países automáticamente en un plazo de dos meses a partir del período de sesiones de la Junta Ejecutiva en el que se hubieran presentado esos documentos, a no ser que al menos cinco miembros de la Junta comuniquen por correo electrónico su deseo de señalar un documento determinado a la atención de la Junta para examinarlo más a fondo. Se entiende que un plazo de dos meses es suficiente para revisar cada uno de los documentos de los programas por países, si fuera preciso, a la luz de las observaciones formuladas por la Junta al examinar esos documentos, y para publicar los documentos revisados de los programas por países en el sitio en la Web de la secretaría de la Junta Ejecutiva.

12. Con la aplicación de esa propuesta se reduciría a dos meses el actual período de aprobación de siete meses. También se evitaría tener que incluir en los programas de los períodos de sesiones de la Junta Ejecutiva el tema de la aprobación oficial de los documentos de los programas por países. En cambio, un documento sobre el programa para un país determinado sólo aparecería en el programa por segunda vez si por lo menos cinco miembros de la Junta solicitaran que ese documento se examinara más a fondo.

III. Mayor simplificación y racionalización del proceso de elaboración y aprobación de los programas por países

13. Las propuestas anteriores, relativas a la reducción del período de elaboración y aprobación de los documentos de los programas por países, suponen un ahorro de tiempo considerable. Es preciso que cada una de las juntas ejecutivas facilite orientación sobre la aplicación de esas medidas. El consenso entre los organismos del Comité Ejecutivo del GNUM es que esas medidas son viables si cuentan con el apoyo de las juntas.

14. Los organismos del Comité Ejecutivo han celebrado deliberaciones iniciales sobre otras opciones de mayor alcance. Esas propuestas, que se presentan a continuación, deben ser examinadas más a fondo por los organismos en la Sede y sobre el terreno y requerirán la introducción de cambios sustanciales en los procedimientos que las respectivas juntas ejecutivas siguen en la actualidad. Por esa razón, deben entenderse solamente como contribuciones iniciales al debate.

Mayor flexibilidad para presentar los proyectos de los documentos de los programas por países en cualquiera de los períodos de sesiones de la Junta

15. Se podría ahorrar aún más tiempo si las juntas ejecutivas adoptaran un enfoque más flexible respecto de la presentación de los proyectos de los documentos de los programas por países. En la actualidad, la mayoría de los proyectos de los documentos de los programas por países se presentan para su examen en el período de sesiones anual del mes de junio. En casos excepcionales, si las circunstancias en países concretos así lo requieren, esos proyectos se pueden presentar en septiembre, en el segundo período de sesiones ordinario. En esos casos, tanto el equipo de las Naciones Unidas en el país como los respectivos directores regionales del GNUM deben estar de acuerdo en que el proyecto del documento del programa para el país sea presentado en septiembre en vez de junio. Cuando la Junta Ejecutiva examina el proyecto del documento del programa para un país en el período de sesiones de septiembre, el período de aprobación por la Junta se reduce a tres meses para que el programa pueda empezar a ejecutarse en el mes de enero siguiente.

16. Una de las opciones para reducir aún más el tiempo que transcurre entre la elaboración de los programas y su aprobación y ejecución sería tomar por norma que los proyectos de los documentos de los programas por países se presentaran en el período de sesiones de septiembre ya que, de ese modo, el proceso se iniciaría otros tres meses más tarde. En ese caso, las evaluaciones comunes para los países comenzarían en septiembre, el MANUD se finalizaría en marzo y los proyectos de los documentos de los programas por países se presentarían a sus respectivas organizaciones en mayo para ser editados y luego remitirse a las Naciones Unidas. Para que esto suceda, habría que revisar los procedimientos que las diferentes juntas ejecutivas y los organismos del Comité Ejecutivo aplican en la actualidad.

17. Una cuestión de mayor alcance que se debería examinar es la conveniencia de adaptar los programas para los países a los ciclos nacionales, en vez de iniciar los ciclos para todos ellos en el mes de enero, y de adoptar un planteamiento más flexible para presentar los documentos de los programas, no sólo en el período de sesiones anual de junio o en el segundo período de sesiones ordinario de septiembre.

Para la elaboración del calendario de los programas por países se podría adoptar un principio rector que se ajustase en la mayor medida posible al ciclo de planificación nacional de cada país.

18. El ciclo nacional de planificación o presupuestación no comienza en enero en todos los países. Por ejemplo, en varios países el ejercicio económico y de planificación comienza en julio. Aunque sea difícil adaptar el proceso de aprobación de los programas por países por la Junta Ejecutiva a los procesos de planificación de los gobiernos a nivel nacional, ya que éstos tienden a demorarse, se debería tratar de establecer un vínculo entre ellos tan estrecho como sea posible (como se subrayó en la reciente Declaración de París sobre la eficacia de la asistencia, aprobada en el Foro de alto nivel en marzo de 2005). Por lo menos habría que orientar la elaboración y ejecución de los programas por países en favor de los procesos y las prioridades nacionales facilitando un apoyo sustantivo durante todos los procesos de planificación y ejecución nacionales.

Simplificación de la elaboración de los programas

19. En la actualidad, el proceso de elaboración del programa para cada país incluye el MANUD y la evaluación común para el país, además del documento del programa para el país y el plan de acción para el programa para el país de cada uno de los organismos del Comité Ejecutivo del GNUD. Una posibilidad que se podría estudiar sería la eliminación del documento del programa para el país en su formato actual y su sustitución por un documento del programa para el país común a todos los organismos de las Naciones Unidas, basado en el MANUD y su matriz de resultados. Otra posibilidad sería revisar el MANUD y su matriz de resultados y utilizarlos como el documento del programa común para el país. En cualquiera de esos dos casos, sigue habiendo dudas sobre la forma y el momento en que los órganos rectores aprobarían las operaciones de una entidad de las Naciones Unidas en un país. Una opción sería que, cada una de las juntas ejecutivas examinara los elementos del MANUD y la matriz de resultados que fueran de su competencia, junto con el resumen de la asignación de los recursos del programa.

20. A través su modelo de oficina conjunta, los organismos del Comité Ejecutivo del GNUD están examinando las consecuencias programáticas de la simplificación del programa común para el país. La experiencia de ese proyecto piloto serviría de base para las deliberaciones del Grupo de Programas del GNUD sobre cómo simplificar aún más el proceso de elaboración de los programas. El Grupo de Programas del GNUD está consultando también a los equipos de las Naciones Unidas en los países sobre las medidas que podían adoptar para simplificar los procedimientos existentes.

21. Esas propuestas requieren un debate a fondo dentro de las organizaciones interesadas y entre ellas. Por el momento, se pide a la Junta Ejecutiva que facilite orientación, entre otras cosas, sobre el calendario para las deliberaciones en los fondos, organismos y programas de las Naciones Unidas, para que puedan presentarse propuestas específicas para simplificar aún más el proceso de programación por países. Está previsto que a partir de 2008 se apliquen procedimientos de programación comunes conforme a ciclos armonizados, por lo que sería muy positivo contar con una decisión de las respectivas juntas sobre el calendario y las características de la simplificación del proceso de elaboración y aprobación de los documentos de los programas por países.

IV. Recomendación

22. La Junta Ejecutiva quizá desee tomar nota del presente documento (DP/2005/28-DP/FPA/2005/10) y facilitar orientación sobre el calendario y las características de la simplificación del proceso de elaboración y aprobación de los documentos de los programas por países.
