

**Reunión conjunta de las Juntas Ejecutivas del
PNUD/UNFPA/UNOPS, la ONU-Mujeres, el UNICEF y el PMA
4 de febrero de 2013
Nueva York**

**Puesta en práctica de las decisiones derivadas de
la Revisión cuatrienal amplia de la política**

Documento de referencia preparado conjuntamente por
el PNUD, el UNFPA, la UNOPS, el UNICEF, la ONU-Mujeres y el PMA

Introducción

1. La Revisión cuatrienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales para el desarrollo ofrece una oportunidad para que el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo (UNDS), con el apoyo de los Estados Miembros, aplique medidas encaminadas a mejorar la pertinencia, la eficacia y la eficiencia del sistema. Este proceso es fundamental para garantizar la capacidad de respuesta del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo ante los desafíos actuales en materia de desarrollo y la evolución constante que se registra en esa esfera.
2. La Revisión cuatrienal amplia de la política ofrece al sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo orientaciones de política en materia de cooperación para el desarrollo a nivel de todo el sistema y modalidades de aplicación a nivel de los países que lo harán más pertinente desde el punto de vista estratégico, aumentarán su agilidad y mejorarán su capacidad en cuanto a la obtención de resultados.
3. La presente nota de antecedentes se prepara de forma paralela a las actividades que se llevan a cabo en la Segunda Comisión de la Asamblea General a fin de redactar una resolución relativa a la Revisión cuatrienal amplia de la política. Como tal, no puede abarcar todos los aspectos que está previsto incluir en la Revisión cuatrienal amplia de la política, de modo que se centrará la atención en unos pocos elementos estratégicos que servirán de base para tratar esta cuestión.

Principales desafíos, oportunidades y enseñanzas extraídas

Armonización de los planes estratégicos

4. La Revisión trienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo (A/RES/62/208) requiere que los ciclos de planificación estratégica del sistema de fondos y programas de las Naciones Unidas se armonicen con la revisión amplia. A consecuencia de ello, los planes estratégicos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el PMA se prorrogaron hasta el final de 2013. Por lo que se refiere a la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS), su plan estratégico abarcaba el período 2010-2013, mientras que el primer Plan Estratégico de la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad entre los Géneros y el Empoderamiento de la Mujer (ONU-Mujeres) ya abarcaba el período 2011-2013, si bien su visión y sus objetivos a más largo plazo mantendrían su validez hasta 2017. Así pues, los próximos planes estratégicos de todas las entidades se extenderán de 2014 a 2017.
5. La armonización del próximo ciclo de planes estratégicos ofrece una oportunidad sin precedentes para que las prioridades contenidas en la Revisión cuatrienal amplia se tengan en cuenta de forma coherente en los planes estratégicos. También supone una valiosa oportunidad para que los fondos y programas examinen conjuntamente formas que permitan seguir fortaleciendo la colaboración y la coherencia. Las consultas periódicas entre las seis entidades participantes han facilitado el diálogo constructivo y han puesto en marcha un proceso más dinámico de relaciones y aprendizaje recíproco.

Atención a los resultados del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo

6. El UNDS está respondiendo al llamamiento formulado por los Estados Miembros para que preste más atención a la obtención de resultados y su demostración. Esto entraña: i) fortalecer la apropiación de los resultados a nivel de los países, y ii) exponer cuál ha sido la contribución del UNDS a la obtención de los resultados nacionales y mundiales. La gestión basada en los resultados representa un instrumento importante para alcanzar este fin. Es una parte esencial del programa de reforma, como reitera el Secretario General en su Programa de Acción quinquenal.

7. Ya se está llevando a cabo buena parte de la labor preparatoria para facilitar este proceso. En 2011, el PMA y el PNUD dirigieron, en nombre del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUD) y del Comité de Alto Nivel sobre Gestión, un estudio acerca de la presentación de informes sobre los resultados. A raíz de ello, el GNUD y el Comité de Alto Nivel sobre Gestión convinieron en cuatro principios: i) la responsabilización mutua, ii) la transparencia, iii) la medición de la eficiencia y la presentación de informes al respecto, y iv) la eficacia. Las entidades del GNUD han adoptado estos principios y, por lo que concierne a la transparencia, los han aplicado concretamente rindiendo cuentas tanto sobre los buenos resultados como sobre las dificultades que se les plantearon en la consecución de los objetivos previstos en materia de desarrollo y gestión.

8. Además, 10 entidades del GNUD, incluidos el PNUD, el UNFPA, el UNICEF, la UNOPS, la ONU-Mujeres y el PMA, son signatarias de la Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda (IATI), que tiene como objetivo hacer que la información sobre el gasto en ayuda sea más fácil de encontrar, utilizar y comparar. Las seis entidades han adoptado también las Normas Contables Internacionales para el Sector Público, con lo que se llegará a armonizar la presentación de los informes financieros reglamentarios.

9. Sobre la base de la experiencia positiva del PNUD en la formulación del marco para acelerar el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y del UNICEF en la introducción de un Sistema de Supervisión de Resultados para la Equidad, las entidades están reforzando sus actividades operacionales asignando más importancia al seguimiento de los obstáculos y los estrangulamientos que dificultan el logro de resultados a fin de disponer de elementos valiosos para ajustar los programas y de acelerar la obtención de resultados favorables a los sectores más vulnerables.

10. El UNDS, coordinado por la ONU-Mujeres, formuló un Plan de acción sobre la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer en todo el sistema de las Naciones Unidas, que fue aprobado por la Junta de los Jefes Ejecutivos (JJE) para la coordinación en abril de 2012. Por primera vez, el sistema de las Naciones Unidas tendrá un conjunto de normas comunes para medir los progresos en la labor relacionada con las cuestiones de género, incluida la incorporación de la perspectiva de género en todas sus políticas y operaciones. Junto a la ONU-Mujeres, cuyo mandato es guiar la coordinación del sistema en materia de género y que conduce la iniciativa, las otras cinco entidades presentes en la reunión conjunta de las Juntas Ejecutivas han empezado a aplicar el Plan de acción sobre la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer en todo el sistema de las Naciones Unidas. En realidad, a lo largo de 2013, todas las entidades seguirán armonizando sus indicadores de resultados relativos a la igualdad de género, junto con sus políticas y procesos de trabajo. Esto promoverá las sinergias y reducirá la duplicación de labores al favorecer la presentación de informes basada en un conjunto de indicadores acordados conjuntamente respecto de los cuales todas las entidades pueden alinearse. Además, el sistema de las

Naciones Unidas apoyará el incremento de la labor conjunta y del aprendizaje recíproco entre organismos durante la introducción del plan — gracias al establecimiento de centros de apoyo técnico para cada una de las esferas del Plan de acción, el examen entre pares y la mejora de la comunicación.

11. Desde el punto de vista organizacional, para fortalecer la gestión basada en los resultados y hacer que esta sea pertinente en un entorno de programación complejo y en rápida evolución hay que reconocer los vínculos entre el logro de resultados concretos en las esferas prioritarias de cada entidad y la función general de asignación de recursos del UNDS. Esto requiere determinar y aplicar incentivos adecuados para la gestión basada en los resultados, eliminar los desincentivos, invertir en el fomento de las capacidades y competencias necesarias para la gestión basada en los resultados y revisar de forma periódica la eficacia de los sistemas de gestión basada en los resultados.

12. La presentación de informes supone una carga de trabajo considerable para el UNDS. Cada año el PNUD, el UNFPA, el UNICEF, la UNOPS, la ONU-Mujeres y el PMA en conjunto preparan más de 17.000 informes para los donantes. En las medidas para precisar y racionalizar el enfoque orientado a los resultados también habría que tener en cuenta la magnitud e importancia de esta empresa.

Aplicación sobre el terreno

13. El principio de apropiación de las operaciones por parte de los países fundamenta y orienta las intervenciones del UNDS a nivel nacional. Las necesidades de desarrollo de los países donde se ejecuta un programa, así como sus políticas, prioridades y capacidades, determinan la forma en que el UNDS presta su apoyo. Gracias a la aceleración del programa destinado a promover la coherencia durante el período comprendido entre 2006 y 2012, a la que también ha contribuido la aplicación de la iniciativa “Unidos en la acción”, se han realizado progresos considerables no solo por lo que se refiere a aumentar el grado de apropiación de las operaciones por parte de los países sino también en lo relativo a la mejora de la coherencia, la eficiencia y la eficacia de las actividades operacionales del UNDS.

14. Estos progresos se pusieron de relieve en la evaluación independiente de la iniciativa “Unidos en la acción” que se llevó a cabo en 2012. La evaluación confirmó que la iniciativa “Unidos en la acción” ha constituido un conjunto muy pertinente de reformas en materia de programación, financiación, gestión y rendición de cuentas. Una conclusión fundamental de la evaluación es que cada uno de los pilares¹ de “Unidos en la acción” ha resultado ser útil y que ninguno de ellos ha sido superfluo. Este conjunto de pilares puede utilizarse de forma flexible para adaptarse a las necesidades específicas de cada país (“no existe un enfoque único”). La iniciativa “Unidos en la acción” ha permitido progresar considerablemente en las esferas de la apropiación y la dirección de las operaciones por parte de los países, y se considera una reforma importante para aumentar la coherencia, la eficacia y la eficiencia del sistema de las Naciones Unidas por lo que se refiere al logro de resultados a nivel de los países.

15. En la evaluación, si bien se reconocieron los progresos realizados, también se concluyó que se había obtenido un nivel de éxito entre “insuficiente” y “moderado” en cuanto a los objetivos de la iniciativa relativos a los efectos, que abarcaban la reducción de las duplicaciones (insuficiente), la reducción de la fragmentación (insuficiente), la reducción de

¹ 1) un líder único, 2) un programa único, 3) una oficina única/unas modalidades de funcionamiento únicas, 4) una voz única y 5) un marco presupuestario único.

la competencia por los fondos (moderado) y el aumento de la capacidad para adoptar enfoques estratégicos (moderado). Todos los pilares de la iniciativa recibieron la calificación “moderado”, excepto el relativo a “Una oficina única/unas modalidades de funcionamiento únicas” (insuficiente) y a “Una voz única” (bueno). En la aplicación de la Revisión cuatrienal amplia de la política será importante extraer enseñanzas de las conclusiones de la evaluación independiente y poner en marcha una segunda generación de la iniciativa “Unidos en la acción” que se centre en aumentar los niveles de rendición de cuentas y en mejorar los resultados, especialmente para los grupos más vulnerables. Esta también es una de las prioridades que el Secretario General señaló en su Programa de Acción quinquenal para el período comprendido entre 2012 y 2016.

16. Para apoyar la elaboración de esta iniciativa “Unidos en la acción” de segunda generación, y como se solicita en la Revisión cuatrienal amplia de la política, el GNUD está formulando un conjunto de procedimientos operativos estándar para los países que deseen aplicar voluntariamente la iniciativa “Unidos en la acción”. Mediante estos procedimientos operativos estándar se les facilitará información y también se ofrecerá orientación a los equipos de las Naciones Unidas en los países, los gobiernos y los asociados que apliquen voluntariamente, y de manera integrada, el enfoque en el que se basa esta iniciativa con sus cinco pilares. Los procedimientos operativos estándar estarán plenamente armonizados con las resoluciones vigentes de la Asamblea General, y la atención se centrará en particular en la armonización con las prioridades nacionales, la necesidad de simplificar la interacción entre el UNDS y los gobiernos y la flexibilidad para fines de innovación y mejora de la rendición de cuentas.

17. El sistema de coordinadores residentes seguirá siendo un motor importante en la mejora de la coherencia de las actividades operacionales del UNDS. A este respecto, todas las entidades se asegurarán de que se ajustan plenamente al sistema de gestión y rendición de cuentas. Además, tras reconocer la importancia de dotar a los coordinadores residentes de la capacidad necesaria para desempeñar sus funciones, el UNDS ha asumido el compromiso de apoyar el sistema de coordinadores residentes. En el marco del GNUD se ha establecido un equipo de tareas encargado de formular un sistema de costos compartidos con arreglo al cual cada país pueda disponer de un modelo de oficina del coordinador residente rentable y eficiente, que sea además flexible, ligero y capaz de responder adecuadamente.

18. Las seis entidades perseverarán en sus esfuerzos por simplificar y armonizar las modalidades de funcionamiento a nivel institucional en diversas esferas, como la clasificación de los costos, los códigos de gastos, los recursos humanos (particularmente los reglamentos del personal), la gestión común en materia de seguridad, la armonización de los servicios de tesorería y las actividades de adquisición en colaboración. También seguirán aprovechando los progresos realizados a nivel nacional, especialmente por lo que se refiere a los marcos comunes para la tecnología de la información y las comunicaciones, la armonización de las actividades de contratación a nivel local, los acuerdos comunes a largo plazo y las adquisiciones conjuntas.

Transición

19. El mundo ha sido testigo de un número creciente de crisis de naturaleza compleja causadas por una confluencia de factores que abarcan tanto la seguridad y la política como la ayuda humanitaria y el desarrollo. Estas crisis también pueden atravesar las fronteras y afectar a un gran número de países en cualquier momento. Han obstaculizado en gran medida los progresos hacia el logro de los ODM y el cumplimiento de otros compromisos

internacionales, así como el mantenimiento de los resultados alcanzados. Para responder a esa situación se ha experimentado una evolución tanto en el UNDS como en la función que este desempeña en los países afectados por una crisis o un conflicto o que se hallan en un período posterior a una crisis.

20. Ya no basta con considerar que la transición del socorro al desarrollo se produce en forma de un progreso lineal, sino que hay que abordar situaciones que se producen de forma simultánea, son complejas y van evolucionando. En general, los períodos de transición no son objeto de una planificación suficiente y no se financian adecuadamente. El UNDS tiene que seguir reforzando su capacidad para tener en cuenta en sus modalidades operativas elementos como la reducción de riesgos, la resiliencia a nivel local, nacional y regional y la adaptación a las crisis.

21. En este contexto, es esencial que se invierta en medidas de preparación para la pronta intervención, prevención y mitigación y en la capacidad de respuesta. Para fundamentar estas iniciativas se necesitan contribuciones financieras oportunas, previsibles e ininterrumpidas que puedan utilizarse de forma más flexible para la acción humanitaria y el desarrollo. Se necesita un esfuerzo constante para mejorar la coordinación entre el UNDS, las instituciones de Bretton Woods y los órganos regionales por lo que se refiere a la transición del socorro al desarrollo, incluida, cuando sea pertinente, la formulación de intervenciones conjuntas en materia de evaluación de las necesidades en situaciones posteriores a desastres o conflictos, planificación, ejecución y evaluación de programas, incluidos los mecanismos de financiación, a fin de prestar un apoyo más eficaz y reducir los costos de transacción para los países que se hallan en este proceso de transición. En las situaciones de transición, la función del Coordinador Residente/Coordinador de Asuntos Humanitarios también es fundamental para aprovechar las diferentes capacidades disponibles en el seno de las Naciones Unidas y para promover la coherencia en sus actividades.

22. La labor realizada en la esfera de la resiliencia favorece la convergencia entre las intervenciones humanitarias y los programas de desarrollo, ya que respalda la adopción de modalidades operacionales que combinan distintos enfoques en función del contexto, como una iniciativa de recuperación rápida asociada a la reducción del riesgo de desastres en la que se asigne una importancia especial a las personas y a sus capacidades y competencias. Para responder a esta transformación, distintos aspectos del concepto de resiliencia están llegando a ser esferas prioritarias para muchas de las entidades del UNDS.

Financiación

23. Un nivel de financiación suficiente es esencial para facilitar la mejora de la eficiencia y la eficacia del UNDS.

24. La financiación de las seis entidades es de carácter voluntario —con la excepción de la ONU-Mujeres, ya que se trata de una entidad compuesta y por consiguiente solo un 3% de su presupuesto procede de las cuotas—. La UNOPS no recibe recursos básicos y ejecuta proyectos concretos por cuenta de los asociados. Tanto los recursos básicos como los complementarios son vitales para el funcionamiento del UNDS y la financiación de sus actividades operacionales. Los recursos básicos son los cimientos del UNDS y debe hacerse todo lo posible para mantener y aumentar este tipo de financiación. Si bien la proporción entre recursos básicos y recursos complementarios varía entre las seis entidades, también se está empezando a reconocer que los recursos complementarios flexibles son un suplemento importante para la base de recursos ordinarios del sistema.

25. Se necesita aumentar la previsibilidad de la financiación, ampliar la base de donantes y acrecentar la flexibilidad de los recursos complementarios mediante la promoción de soluciones alternativas a la financiación complementaria estrictamente asignada a fines específicos, como los fondos temáticos, los fondos fiduciarios de donantes múltiples y otros mecanismos de financiación destinados a fines menos específicos vinculados a sus planes estratégicos. Esto es especialmente necesario, puesto que parece que la mayor parte de los países donantes habituales no cumplirán el objetivo del 0,7% establecido en materia de asistencia oficial para el desarrollo. A este aspecto se añade el incremento de la tendencia por parte de diversos donantes a realizar exámenes multilaterales de la ayuda, aunque estos exámenes podrían beneficiarse de una mayor coordinación entre los donantes y permitir así que se tenga en cuenta mejor el aumento de la demanda a la que deben responder las entidades de las Naciones Unidas.

26. El UNDS también debe procurar aprovechar las crecientes oportunidades de financiación procedente del sector privado y de las economías emergentes. Entre esas oportunidades figuran el uso de fuentes de financiación nuevas e innovadoras y el establecimiento de nuevas relaciones de asociación, como las que pueden establecerse dentro de los países anfitriones. El uso de acuerdos plurianuales de asociación estratégica está pasando a ser cada vez más importante para combatir la imprevisibilidad de las contribuciones voluntarias y compensar la reducción de los recursos básicos. Este enfoque debería reforzarse y ampliarse.

Conclusión

27. Las seis entidades tomarán las medidas necesarias para aplicar la Revisión cuatrienal amplia de la política, hacer el seguimiento de los progresos que se realicen y presentar informes al respecto. La Revisión cuatrienal amplia de la política orientará las prioridades estratégicas del GNUD y los instrumentos conexos. En correspondencia, se pide a los Estados Miembros que presten el apoyo necesario y racionalicen sus exigencias, con el fin de responder a la evolución del contexto de desarrollo y contribuir al logro de resultados en esta esfera a nivel nacional y mundial. Para el futuro, con la evolución del programa que se prevé para después de 2015, es vital que las medidas expuestas se sigan de un modo que permita al UNDS reforzar y mantener su pertinencia estratégica en un contexto en evolución y que le dote de los medios necesarios para ello.

Preguntas para los Estados Miembros

- i) ¿Cuáles son las otras esferas, puestas de relieve en la Revisión cuatrienal amplia de la política, que deberían recibir una atención prioritaria para mejorar la pertinencia y el funcionamiento de las entidades del GNUD?
- ii) ¿Qué aspectos de los planes estratégicos deberían tomarse en consideración para seguir mejorando la coherencia y los resultados?
- iii) ¿Qué pueden hacer los Estados Miembros para coordinar y racionalizar los requisitos en materia de presentación de informes y ayudar al GNUD a reducir sus costos de transacción?
- iv) ¿Qué medidas concretas pueden adoptar los Estados Miembros para lograr una mayor flexibilidad por lo que se refiere a la repartición de los fondos entre intervenciones humanitarias y programas de desarrollo, habida cuenta asimismo del desequilibrio entre los recursos básicos y los recursos complementarios?