



**Reunión Conjunta de las Juntas Ejecutivas de
PNUD/UNFPA, UNICEF, ONU-Mujeres y PMA
4 y 7 de febrero de 2011**

Documento de antecedentes: “Unidos en la Acción: Seguimiento de Hanoi”

Documento conceptual preparado conjuntamente por el
PNUD, el UNFPA (cocordinador), el UNICEF, la ONU-Mujeres (cocordinadora) y el PMA

I. Introducción

1. En junio de 2010 se celebró en Hanoi, Viet Nam, la Conferencia Tripartita de Alto Nivel sobre el tema “Unidos en la Acción: Lecciones recogidas de la evaluación que realizaron los países y camino hacia adelante”. Los representantes de los ocho países donde se realizan programas piloto de la iniciativa Unidos en la Acción, y de ocho países que se suman voluntariamente a dicha iniciativa, reafirmaron “que ese enfoque se aplicó de manera enteramente voluntaria, y que la decisión al respecto fue adoptada y conducida por cada uno de los gobiernos nacionales, tomando en cuenta plenamente las características particulares y las condiciones de cada país, de conformidad con el principio “no hay soluciones que tengan validez universal””. También afirmaron que para los países que han adoptado ese enfoque “no hay posibilidad de volver a trabajar como se trabajaba antes de esa iniciativa. Es necesario mantener el impulso y llevar adelante el proceso de manera fortalecida y superando las dificultades. Es mucho lo que se ha logrado; es más lo que queda por hacer. La iniciativa Unidos en la Acción representa el futuro de las actividades de las Naciones Unidas para el desarrollo”.

2. Los participantes también señalaron, con respecto a la iniciativa Unidos en la Acción: i) que responde a todo lo estipulado en la resolución 62/208 de la Asamblea General de las Naciones Unidas; ii) como ya se mencionó, que ese enfoque fue adoptado y conducido de manera totalmente voluntaria y por decisión de cada gobierno nacional; iii) que responde al principio de “no hay soluciones que tengan validez universal”; iv) que la modalidad de cooperación Sur-Sur va teniendo cada vez más importancia en el marco de Unidos en la Acción; y v) que la reforma de las Naciones Unidas se ha beneficiado con la participación de países de ingresos medianos, dado que aportan perspectivas sobre la manera en que cambian las prioridades a medida que los países van alcanzando niveles más altos de desarrollo humano. Los participantes también destacaron que, en última instancia, los efectos de la iniciativa Unidos en la Acción han de apreciarse en función de mejores resultados de desarrollo.

3. Las opiniones de los participantes en la reunión de Hanoi, que figuran en la Declaración Final y Camino a Seguir, proporcionan la base para el presente documento conceptual, que fue preparado realizando consultas interinstitucionales. Al considerar las cuestiones indicadas a continuación, es preciso tener en cuenta que hay dos procesos importantes en curso, los cuales, al completarse, proporcionarán información, análisis y constataciones de importancia, que han de contribuir al debate en curso en torno a la iniciativa Unidos en la Acción. Esos procesos son: una evaluación independiente de las experiencias piloto en la iniciativa Unidos en la Acción; y un examen del Sistema de gestión y rendición de cuentas utilizado por el Sistema de coordinadores residentes y de desarrollo, de las Naciones Unidas.

4. Las resoluciones 62/208, 63/311 y 64/289 de la Asamblea General estipularon que se realizara una evaluación independiente de las enseñanzas obtenidas en la ejecución experimental de la iniciativa Unidos en la Acción, sobre la base de los principios de la apropiación y liderazgo nacionales y que tal evaluación se realizara de conformidad con las normas y estándares al respecto de las Naciones Unidas. Las constataciones de la evaluación serán presentadas a la Asamblea General en su sexagésimo sexto período de sesiones. Los textos a continuación se han preparado en respuesta a las resoluciones mencionadas *supra* y a evaluaciones conducidas por los países y realizadas en 2010. Cuando se disponga de las constataciones de la evaluación independiente, serán accesibles en línea, así como su fundamentación.

5. Actualmente, el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUM) está realizando un examen integral de la aplicación del Sistema de gestión y rendición de cuentas utilizado por el Sistema de coordinadores residentes y desarrollo de las Naciones Unidas, incluida la barrera de seguridad funcional del Sistema de coordinadores residentes. El Sistema de gestión y rendición de cuentas ofrece un marco, tanto para la gestión por el PNUM del Sistema de coordinadores residentes por cuenta de todo el sistema de las Naciones Unidas, como para el Sistema de responsabilidad mutua, concerniente a los resultados de desarrollo en el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo. El examen que realiza el GNUM es importante para determinar el progreso logrado hasta la fecha y las dificultades en la aplicación del Sistema de gestión y rendición de cuentas, a fin de poder facultar a los coordinadores residentes para que aprovechen estratégicamente a los equipos de las Naciones Unidas en los países y que, gracias a la potenciación de dichos equipos, aseguren una responsabilización mutua por los resultados.

II. Mayor coherencia a fin de obtener resultados de desarrollo

6. Las experiencias recogidas en la iniciativa Unidos en la Acción indican que se ha logrado mayor coherencia en la planificación, la fijación de prioridades y la programación. El UNDG ha apoyado prioridades estratégicas para 2010-2011 a fin de reforzar más el apoyo que brinda el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo a las prioridades nacionales de desarrollo. El GNUM ha elaborado un plan de trabajo conexo y ha delimitado funciones y responsabilidades a fin de asegurar el compromiso de todo el sistema en pro de prioridades y objetivos compartidos.

7. Como parte de dichas acciones, el Equipo de Tareas del GNUM sobre los ODM ha preparado recomendaciones para el seguimiento por el GNUM de los resultados de la Reunión Plenaria de alto nivel para el examen de los Objetivos de Desarrollo del Milenio celebrada en 2010. Las recomendaciones se focalizan en responder a las necesidades de cada país con iniciativas más dinámicas y coherentes, reconociendo, fortaleciendo y aprovechando al mismo tiempo los vínculos entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En la etapa siguiente, se difundirá entre todos los equipos de las Naciones Unidas en los países un Marco flexible de aceleración de los ODM aprobado por el GNUM, para ayudarlos a detectar las lagunas en la consecución de los ODM y responder eficazmente a las necesidades de los respectivos países.

III. Mayor coherencia y pertinencia de la programación a nivel de país

8. Sobre la base de las constataciones de las evaluaciones conducidas por los países, en la Declaración Final y Camino a Seguir de Hanoi se afirmó lo siguiente:

El enfoque “Programa Único/Plan Único” constituye una sustancial mejora en comparación con la modalidad anterior de planificación y ejecución de programas. Ha posibilitado que el sistema de las Naciones Unidas sea más pertinente, mejor coordinado y más coherente que al aplicar el enfoque anterior, se focalice en el asesoramiento “desde abajo hacia arriba” en materia de políticas para apoyar las necesidades de los gobiernos, y aborde cuestiones intersectoriales, como la igualdad entre los géneros, el VIH/SIDA, el medio ambiente y otras cuestiones. Este enfoque posibilita la armonización de las actividades de las Naciones Unidas para el desarrollo con las estrategias y prioridades de los países y facilita un acceso más amplio a toda la gama de mandatos, especialidades y recursos en el sistema de las Naciones Unidas, incluidos los de organismos no residentes.

9. Las lecciones recogidas de la experiencia al aplicar la iniciativa Unidos en la Acción se han incorporado en las medidas del GNUM para mejorar la calidad del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD), como documento clave de programación estratégica a nivel de país, de conformidad con la Revisión trienal amplia de 2007 de la política relativa a las actividades operacionales para el desarrollo. En 2010, el GNUM dio a conocer una Guía simplificada para el MANUD, en respuesta a la necesidad de mayor flexibilidad, coordinación, coherencia y adecuación a las situaciones locales en la formulación y la puesta en práctica del MANUD, teniendo en cuenta a los asociados nacionales y las situaciones reinantes en los países, así como el involucramiento correlativo de los equipos de las Naciones Unidas en los países. La Guía tiene el propósito de afianzar la armonización con los ciclos y calendarios de desarrollo de cada país y reforzar la coordinación y la coherencia con los planes nacionales de desarrollo. Esta Guía fue utilizada por los equipos que en 2010 completaron nuevos MANUD en 43 países y también por otros tres países que prepararon marcos estratégicos. Asimismo, las experiencias piloto han intensificado una interacción sustantiva con organismos especializados y organismos no residentes, asegurando que se disponga de sus conocimientos especializados y su experiencia al responder a las prioridades nacionales de desarrollo. Además, las experiencias piloto han mejorado la coordinación del apoyo a los gobiernos en la asistencia prestada a las poblaciones más vulnerables.

10. En 2010, el GNUM aprobó las orientaciones para los equipos de las Naciones Unidas en los países que, en consulta con sus asociados nacionales, se ofrecen voluntariamente a preparar el Plan de Acción del respectivo MANUD, con la intención de que mejoren la coherencia y la coordinación al colocar el MANUD en condiciones operacionales. Además, el Plan de Acción deslindará las responsabilidades y la rendición de cuentas de los miembros del Equipo en el país en cuanto a la obtención de los resultados acordados. Un Plan de Acción incluye orientación para un Marco Presupuestario Único, basada en las experiencias piloto de determinación de los recursos que pueden aportar los organismos de las Naciones Unidas al logro de los resultados del MANUD previstos y las lagunas en la financiación que pueden subsanarse mediante un mecanismo de “Fondo Único” y acciones conjuntas de movilización de recursos.

11. En una cuestión conexas, la resolución 64/289 sobre coherencia en todo el sistema invita “a los países que presenten de manera voluntaria un documento de programa común ... a que lo preparen con arreglo al Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, cuando exista, y a que en el programa común expongan las medidas fundamentales que adoptarán para lograr los resultados convenidos con los recursos disponibles o indicativos, así como las medidas par asegurar la coherencia de la asistencia prestada por el sistema de las Naciones Unidas en el país ...”. El Gobierno de Tanzania ha sido uno de los primeros en preparar y procesar un documento común sobre el programa para el país, y otros países piloto de la iniciativa Unidos en la Acción manifestaron que se proponían hacer lo propio. Como seguimiento de dicha resolución de la Asamblea General, los organismos de las Naciones Unidas han estado preparando guías para los equipos en los países cuyos gobiernos expresaron interés en un documento común del programa para el país.

12. No obstante, sigue habiendo dificultades para aumentar la coherencia de la programación a nivel de país. Las evaluaciones conducidas en los países indican que el enfoque de Unidos en la Acción ha tendido a crear procesos complicados, conducentes a altos costos de transacción para los organismos que tratan de ajustarse a nuevas modalidades de funcionamiento. Las evaluaciones también indican un aumento en la cantidad de informes, lo cual impone una carga a los homólogos nacionales y a los organismos. Además, pese a las medidas de las Naciones

Unidas para responder de manera más coordinada y coherente a las necesidades de los gobiernos, a veces la programación sigue fragmentada y hay casos de proyectos encapsulados.

IV. Aceleración del progreso en la armonización de las prácticas institucionales

13. Las resoluciones 62/208 y 63/311 de la Asamblea General y más recientemente, la resolución 64/289 sobre coherencia en todo el sistema, destacaron la necesidad de seguir avanzando hacia la simplificación y armonización de las prácticas institucionales. Los organismos de las Naciones Unidas han estado colaborando estrechamente para aumentar la eficiencia en las operaciones internas, con miras a la aplicación efectiva y eficiente de los programas y mandatos de las Naciones Unidas, en los aspectos tanto normativos como de desarrollo. Las evaluaciones conducidas por los países señalaron el progreso al respecto, pero también destacaron que es preciso que “los gobiernos, la Sede de las Naciones Unidas y sus respectivas oficinas sobre el terreno presten mayor atención a acelerar el logro de mayor eficiencia”.

14. Los equipos de las Naciones Unidas en los países piloto y los que adoptaron voluntariamente este enfoque han elaborado y puesto en práctica soluciones comunes en varias esferas de apoyo institucional. Muchas de esas soluciones aplican políticas existentes y se basan en orientaciones anteriores del GNUM, como el método armonizado para las transferencias en efectivo (HACT) y los servicios comunes. Más recientemente, han surgido iniciativas innovadoras; por ejemplo, en Mozambique se estableció una “plataforma única de TIC”¹, con lo cual se creó un puente virtual que vincula a todos los organismos presentes en el país. La plataforma, en funcionamiento desde febrero de 2010, posibilitó servicios como el acceso a la Internet para todo el sistema y una base de datos en común sobre proveedores. En Viet Nam, se creó el “Equipo único de comunicaciones de las Naciones Unidas” integrado por funcionarios de cinco organismos. Además, Viet Nam preparó por primera vez una guía de los sistemas nacionales de adquisición, que utilizan en común el PNUD, el UNFPA y el UNICEF.

15. En la República Unida de Tanzania, se estableció el Equipo de adquisiciones, que negoció 25 acuerdos a largo plazo. Un estudio independiente, encomendado por el Equipo de las Naciones Unidas en el país a la firma consultora KPMG, estimó que gracias a las adquisiciones en común se había logrado un ahorro de unos 300.000 dólares EE.UU. Además, la República Unida de Tanzania fue uno de los primeros países que estudiaron la armonización de los informes financieros de las Naciones Unidas con el ciclo fiscal nacional.

16. Las iniciativas aplicadas a nivel nacional en las experiencias piloto crearon una sólida base para preparar guías institucionales, incluida una nota de orientación sobre armonización de adquisiciones a nivel nacional y una guía sobre la iniciativa Unidos en la Acción aplicada a la TIC. En materia de finanzas, varias experiencias de países piloto condujeron a preparar orientaciones integrales sobre el establecimiento y la gestión de fondos fiduciarios de donantes múltiples, sobre la participación de las Naciones Unidas en dichos enfoques sectoriales y en fondos mancomunados, y sobre la transferencia de pequeñas sumas entre los organismos con fines de sufragar actividades conjuntas. El GNUM aprobó una nueva nota de orientación acerca del Marco Presupuestario Único, sobre la base de la experiencia de los países piloto. Se espera

¹ tecnología de la información y las comunicaciones.

que ayude a los organismos de las Naciones Unidas a intensificar la movilización de recursos y mejorar su gestión, en apoyo de los objetivos del MANUD.

17. A fin de acelerar las acciones para superar los puntos de estrangulamiento en las operaciones institucionales, los presidentes del GNUD y del Comité de Alto Nivel sobre Gestión emprendieron una misión conjunta de alto nivel visitando, entre marzo y julio de 2010, Albania, Malawi, Mozambique y Viet Nam. En septiembre, en una reunión de ambos organismos, se aprobó un plan para poner en práctica las recomendaciones de la misión, el cual abarca importantes prioridades, entre ellas: integración más estrecha entre programas y operaciones; promoción de la armonización entre adquisiciones y tecnología de la información; e intensificación del adelanto hacia la armonización de políticas y procedimientos en materia de recursos humanos.

18. Si bien las recomendaciones de la misión de alto nivel imprimieron mayor impulso a la búsqueda de soluciones comunes y enfoques armonizados de las prácticas institucionales, es preciso tener en cuenta que persisten varias dificultades y riesgos. En primer lugar, es necesario velar por una comunicación sistemática sobre acuerdos, soluciones y orientación en todo el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo y asegurar que se apliquen coherentemente a nivel de país. La segunda dificultad atañe a la premisa de que los ahorros resultantes de la armonización de operaciones institucionales se han de reincorporar en los programas. Hasta el momento, si bien se ha tratado de establecer mecanismos fiables para detectar, calcular y acumular los ahorros y reorientarlos después hacia los programas, hasta ahora no se han obtenido resultados prácticos, debido a los impedimentos para cuantificar los adelantos en la eficiencia y a las ambigüedades en el cálculo monetario de “ahorros potenciales”.

19. La tercera dificultad dimana de las diferencias entre los modelos institucionales y financieros de los distintos organismos y las cuantiosas inversiones efectuadas por muchos de esos organismos en sus sistemas internos (por ejemplo, sistemas de planificación de recursos institucionales), las cuales siguen limitando el grado de armonización que puede lograrse en el corto y el mediano plazo. Tal vez sea necesario considerar una posible transición hacia la estandarización y el establecimiento de marcos y enfoques en común, en lugar de aspirar a una plena armonización de todas las normas, reglamentaciones, políticas y procedimientos.

V. Financiación multianual y pronosticable

20. En la resolución 64/289 de la Asamblea General se destacó la importancia de “mejorar la calidad de la financiación”. La Declaración Final de Hanoi indicó que “la movilización coordinada de recursos por conducto de los fondos únicos ha reducido la competición y, por ende, la fragmentación entre organismos de las Naciones Unidas. Las estructuras de gobernabilidad de un Fondo Único han posibilitado que los gobiernos condujeran los procesos de adopción de decisiones relativas a la ejecución del Programa Único”.

21. Los participantes en Hanoi también señalaron la disminución de la asistencia oficial para el desarrollo y reconocieron que para obtener resultados de desarrollo es necesario contar con financiación multianual pronosticable, inclusive en países de ingresos medianos. Los participantes exhortaron a que los donantes aporten financiación sostenible a los fondos únicos. En la Declaración Final señalaron que “el Marco Presupuestario Único y el Fondo Único son las bases fundamentales para lograr pertinencia, coherencia y un enfoque más estratégico del

sistema de las Naciones Unidas a nivel de país. El Fondo Único ha facilitado una mejor programación de las Naciones Unidas y ha redundado en una mejor gestión para obtener resultados”.

22. Hasta la fecha, se han establecido fondos únicos de las Naciones Unidas en 17 países (los ocho países piloto y los otros nueve países que adoptaron la iniciativa Unidos en la Acción: Bhután, Comoras, Kiribati, Kirguistán, Lesotho, Malawi, Montenegro, Papua Nueva Guinea y Sierra Leona). Muchos países introdujeron criterios de asignación de fondos sobre la base del rendimiento, a fin de incentivar la oportuna obtención de resultados. Han efectuado contribuciones a varios fondos únicos 14 donantes bilaterales, y la Comisión Europea anunció una contribución al Fondo Único de Albania. Los 17 fondos únicos de las Naciones Unidas recibieron contribuciones por conducto del Servicio ampliado de financiación de la iniciativa Unidos en la Acción, establecido en apoyo de los países que participan en la iniciativa.

23. Se sigue tropezando con dificultades para asegurar el carácter sostenible, pronosticable, oportuno y multianual de la financiación. Las evaluaciones realizadas por los países señalaron los beneficios que podrían obtenerse con una financiación más pronosticable: programación coherente, mayor apropiación nacional y mayor alineación con las prioridades nacionales de desarrollo.

VI. Conclusión

24. En la presente nota se recapitulan algunas de las principales cuestiones planteadas en Hanoi y se destacan varias experiencias de los países piloto que aplicaron la iniciativa Unidos en la Acción. Se señalan esferas de la programación, del Sistema de coordinadores residentes, y de la financiación y armonización de prácticas institucionales, que podrían beneficiarse con un diálogo más a fondo durante la Reunión conjunta de las Juntas Ejecutivas, con lo cual se contribuiría a mejorar la coherencia en las acciones conducentes al logro de mejores resultados de desarrollo.
