



Consejo Económico y Social

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

Para información

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Junta Ejecutiva

Período de sesiones de 2005

6 a 10 de junio de 2005

Tema 6 del programa provisional*

Consideración de los procedimientos modificados aplicables al examen y la aprobación de propuestas relativas a los programas de cooperación con los países

Resumen

Por su decisión 2002/4 (E/ICEF/2002/8/Rev.1), la Junta Ejecutiva aprobó nuevos procedimientos para el proceso de examen y aprobación de nuevos programas de cooperación con los países. La Junta pidió a la Directora Ejecutiva que informara a la Junta Ejecutiva en su período de sesiones de 2005 de los progresos que se hubieran logrado y de las cuestiones que se hubieran planteado en la aplicación de la presente decisión.

Según se indica en el presente informe, la Junta Ejecutiva ha aprobado 35 documentos de programas de países correspondientes a los nuevos programas de cooperación con arreglo a los procedimientos modificados. Se prevé que se presentarán a la Junta otros 27 para su examen y aprobación en 2005. A juzgar por esta experiencia, se considera que los procedimientos modificados han promovido un proceso de programación armonizada y conjunta con los colaboradores nacionales y entre los organismos de las Naciones Unidas a nivel de país, proporcionado la oportunidad a la Junta Ejecutiva de ofrecer observaciones sustantivas sobre los nuevos programas y contribuido a la mejora de la calidad de los documentos de programas y a su orientación hacia los resultados, manteniendo al mismo tiempo la flexibilidad necesaria.

* E/ICEF/2005/7.

El proceso modificado

1. Con arreglo a los nuevos procedimientos establecidos por la Junta Ejecutiva en su decisión 2002/4 (E/ICEF/2002/8/Rev.1), que entraron en vigor en 2003, el gobierno interesado prepara con el UNICEF un proyecto de documento de programa del país, dentro del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) cuando este exista, basándose en los acuerdos de una reunión de estrategia conjunta entre el gobierno y los organismos de las Naciones Unidas. El proyecto de documento del programa del país se presenta a la Junta Ejecutiva para su examen y sus observaciones y para la aprobación de los totales del presupuesto global de los programas. Teniendo en cuenta las observaciones de la Junta, se revisa el documento del programa del país junto con el gobierno, según proceda, y se prepara una matriz sinóptica de los resultados que se incluye en el documento. En la matriz se resumen las mejoras estratégicas clave que experimentará la situación del país gracias al programa del país asistido por el UNICEF. Los resultados clave previstos en la matriz guardan relación con las prioridades del plan estratégico a mediano plazo del UNICEF, así como con los resultados previstos del MANUD (según se indica en la matriz de resultados del MANUD), el plan de acción del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General sobre la infancia, la Declaración del Milenio y sus objetivos de desarrollo. El documento del programa del país revisado, incluida la matriz sinóptica de los resultados, se da a conocer en el sitio que tiene el UNICEF en la Red (www.unicef.org) en octubre para un ulterior examen por los miembros de la Junta Ejecutiva. La Junta lo aprueba siempre que no haya objeciones en su primer período ordinario de sesiones (enero) en el primer año de un nuevo ciclo de programas por países, a menos que cinco miembros de la Junta Ejecutiva como mínimo expresen el deseo de examinar el documento del programa del país dentro de las seis semanas siguientes a la fecha de su publicación en la Red.

2. En las disposiciones modificadas relativas a los documentos de programas de países se prevé la preparación de documentos más concisos y más ceñidos a los planes y prioridades nacionales. El formato del documento del programa del país se armoniza con el de otros miembros del Comité Ejecutivo del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUD). En él se hace un análisis de los principales problemas con que tropiezan los niños y las mujeres en el país, así como de las esferas prioritarias para los niños que se han de tener en cuenta con la cooperación del UNICEF; la experiencia adquirida en materia de cooperación; las contribuciones que se prevé que aportará la asistencia del UNICEF a las prioridades, los objetivos y los marcos normativos nacionales; la contribución del programa propuesto a los objetivos del MANUD; las relaciones con el actual plan estratégico de mediano plazo del UNICEF; y los detalles de los componentes programáticos que conforman el programa del país. Se describe asimismo la forma en que las estrategias del programa deberían conducir, con criterio realista, a la obtención de los resultados esperados; los recursos ordinarios y de otra fuente que harán falta; las asociaciones que serán de importancia crítica para lograr los resultados apetecidos y los arreglos de gestión del programa, incluidos los mecanismos de seguimiento y evaluación.

Aplicación de la decisión 2002/4 de la Junta Ejecutiva

3. Tras la adopción de la decisión 2002/4, la secretaría dio a conocer nuevas directrices de programación del UNICEF en toda la organización; celebró sesiones de

orientación para el personal de las oficinas regionales, que apoyan y supervisan el proceso de preparación de los programas de los países, y siguió de cerca el proceso de aplicación. Las directrices complementaban y reforzaban las directrices interinstitucionales de las Naciones Unidas sobre la preparación de la evaluación común para el país (ECP) y el MANUD y subrayaban asimismo la colaboración entre los organismos y la armonía con las prioridades nacionales.

4. En 2003 y 2004, la secretaría presentó en total 35 documentos de programas de países a la Junta Ejecutiva. La Junta los examinó, formuló observaciones al respecto, los revisó y posteriormente los aprobó. Contando los 27 documentos de programas de países que la secretaría prevé presentar a la Junta en 2005, el número total de documentos presentados con arreglo a los nuevos procedimientos ascenderá a 62, lo cual representa aproximadamente un 39% de los actuales programas de cooperación del UNICEF.

5. En el cuadro que sigue se indica el número de documentos de programas de países, por región, presentados a la Junta Ejecutiva en 2003 y 2004, así como los que se proyecta presentar en 2005. En el anexo se indican los países respectivos.

Cuadro
Documentos de programas de países presentados a la Junta Ejecutiva,
2003-2005

<i>Región</i>	<i>Número de documentos de programas de países presentados</i>			
	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005*</i>	<i>2003-2005</i>
África oriental y meridional	4	5	3	12
África occidental y central	4	0	6	10
América Latina y el Caribe	1	2	2	5
Asia oriental y el Pacífico	2	2	6	10
Asia meridional	1	0	2	3
Oriente Medio y África septentrional	1	0	1	2
Europa central y oriental, Comunidad de Estados Independientes y Estados bálticos	0	13	7	20
Total	13	22	27	62

* Deberán presentarse a la Junta Ejecutiva en sus períodos de sesiones de junio y de septiembre de 2005.

6. Once de los 13 documentos de programas de países presentados en 2003 y 18 de los 22 documentos presentados en 2004 fueron preparados como parte de un proceso de programación conjunto completo de las Naciones Unidas. Entre los países que no habían preparado ECP o MANUD en 2003, figuraban el Congo, Somalia y los que daban acogida a niños y mujeres palestinos; y en 2004, Malasia, el Iraq y los países del Cono Sur de América Latina (Argentina, Chile y Uruguay, para los cuales se preparó un documento de programas de países conjunto). En esos casos, el UNICEF coordinó estrechamente la preparación de los documentos de programas de países con los organismos de las Naciones Unidas y los asociados para el desarrollo mediante los marcos disponibles, tales como los planes consolidados de emergencia

y otros mecanismos entre organismos, incluido el plan estratégico de las Naciones Unidas para el Iraq y el plan de las Naciones Unidas para la transición en Somalia.

7. Con arreglo a los nuevos procedimientos, la Junta Ejecutiva hizo numerosas observaciones sobre los proyectos de documentos de programas de países y encomió la participación, a veces muy activa, de asociados nacionales, locales e internacionales en el proceso preparatorio. La Junta también aprovechó la ocasión para expresar sus opiniones y formular sugerencias para el ulterior fortalecimiento de la calidad de los documentos de programas de países. En particular, la Junta subrayó la importancia de las siguientes tareas: centrar la atención claramente en las prioridades nacionales y del MANUD relativas a los niños; fortalecer los componentes de seguimiento y evaluación de los proyectos de programas por países, y prestar especial atención a las poblaciones marginadas, incluidos los huérfanos, las comunidades de minorías, las mujeres y las familias que viven en la pobreza. En respuesta a las inquietudes de la Junta, hubo más propuestas de programas en 2004 que tuvieron en cuenta las observaciones y recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño sobre los informes correspondientes de los Estados partes.

8. Los miembros de la Junta Ejecutiva han subrayado además la necesidad de que el UNICEF se asegure de que las mejoras en la calidad de los documentos de programas de países como instrumentos de planificación y presupuestación se mantengan en la etapa de ejecución de los programas de cooperación. Para tal fin, el UNICEF: a) ha supervisado la calidad de los planes de acción del programa del país y los planes de supervisión y evaluación integradas, que constituyen la base para la cooperación en la ejecución de los programas entre los colaboradores a nivel de país; b) ha actualizado el Manual de Políticas y Procedimientos de Programas y los materiales didácticos conexos para el personal a fin de tener en cuenta los procedimientos modificados y promover mejores prácticas de gestión y ejecución de los programas; c) ha revisado las directrices para la preparación de los planes de gestión de los programas de los países, haciendo hincapié en la relación entre la gestión de los recursos humanos y la consecución de los objetivos del programa; y d) ha proporcionado de manera específica garantía de la calidad y apoyo técnico, desde el plano regional hasta la elaboración y ejecución de programas en contextos tanto ordinarios como de emergencia, en colaboración cada vez más estrecha con otros organismos de las Naciones Unidas.

Examen de la experiencia adquirida y los resultados obtenidos

9. La presentación de los proyectos de documentos de programas de países a la Junta en su período de sesiones anual en junio permitió: a) la aprobación en las etapas iniciales de los totales presupuestarios de los programas globales; b) gracias a esta aprobación y al propio documento de programa para el país, la preparación oportuna y bien sincronizada del plan de gestión del programa del país y el presupuesto integrado; y c) la preparación y firma a tiempo con las autoridades nacionales del plan de acción del programa nacional a manera de acuerdo oficial con el Gobierno sobre el programa de cooperación.

10. Si bien es cierto que la mayoría de los proyectos de documentos de programas de países han sido presentados para su examen en el período de sesiones anual, los procedimientos han ofrecido, al mismo tiempo, la suficiente flexibilidad para permitir la presentación en el segundo período ordinario de sesiones de documentos de

programas nacionales en el caso de países que se enfrentan con circunstancias especiales, es decir, los afectados por desastres naturales o emergencias complejas.

11. Una importante innovación del nuevo proceso ha sido la inclusión de una matriz sinóptica de resultados en el documento del programa del país revisado. En ella se incluyen los resultados clave que han de obtenerse así como los respectivos indicadores y medios de verificación, permitiendo así un enfoque más firme basado en los resultados de la gestión, el seguimiento y la presentación de informes sobre el programa. Del examen de los documentos de programas de países preparados y presentados a la Junta en 2003 y 2004 se desprenden las siguientes características alentadoras:

a) Los resultados básicos contenidos en las matrices sinópticas de resultados de los documentos de programas de países guardan estrecha relación con los resultados más amplios del MANUD. En los programas se detalla la forma en que se prevé que los principales resultados de la cooperación con el UNICEF habrán de contribuir a alcanzar los objetivos del MANUD y a cumplir, las prioridades nacionales y las metas y los compromisos internacionales. Sin embargo, hacen falta nuevas mejoras en algunos aspectos de las matrices de resultados, incluido el establecimiento de bases de referencia;

b) Los documentos de programas de países (incluidos los objetivos, las estrategias y las matrices de resultados) han mantenido una estrecha correlación entre las prioridades aprobadas de los planes estratégicos de mediano plazo de la organización, los objetivos de la Declaración del Milenio, los MANUD y las prioridades nacionales, incluidas las estrategias de reducción de la pobreza. Los documentos de programas de países pueden detallar el papel previsto por el UNICEF en estos marcos nacionales de colaboración como las estrategias de reducción de la pobreza y los enfoques sectoriales, así como la colaboración prevista con órganos internacionales y regionales;

c) Comparados con documentos de programas de países presentados anteriormente a la Junta Ejecutiva, los documentos elaborados en 2003 y 2004 están más orientados hacia los resultados y tienen mayor base en los derechos humanos. Demuestran una mayor atención a los niños marginados y a las familias más pobres y a la necesidad de fortalecer la capacidad nacional y local para que los niños puedan ejercer sus derechos, incluso en situaciones de crisis, especialmente gracias a las prioridades acordadas de los planes estratégicos de mediano plazo y a los compromisos básicos para con los niños del UNICEF en situaciones de emergencia;

d) La incorporación e integración de medidas de preparación y respuesta a las emergencias para hacer frente a crisis, posibles o efectivas, que afectan a los niños ha mejorado los documentos de programas de países, con el apoyo de la Junta Ejecutiva, y debería sistematizarse aún más. También se hizo evidente en el período que se examina la creciente importancia de los marcos de transición para la recuperación después de las crisis y su reflejo en los documentos de programas de los países pertinentes.

12. Los procedimientos modificados han contribuido a la racionalización del proceso de preparación de los programas. Han reducido la duplicación y facilitado la colaboración entre distintos organismos gracias al enfoque de programación conjunta, manteniendo al mismo tiempo un proceso sólido de planificación basado en los países y orientado hacia los resultados bajo la dirección de las autoridades

nacionales. En particular, el proceso modificado ha permitido el desarrollo de programas nacionales de cooperación asistidos por el UNICEF dentro de las prioridades y estrategias de los MANUD y de los procedimientos de trabajo del equipo de las Naciones Unidas en el país. La armonización de la preparación de los programas y de los procedimientos de aprobación del UNICEF con los de otros miembros del GNUM, en el contexto de la reforma de las Naciones Unidas, ha fortalecido la complementariedad de las funciones de los distintos organismos a nivel de país, incluida la identificación de programas y proyectos conjuntos a lo ancho de una gama creciente de prioridades de desarrollo.

13. Los nuevos procedimientos también han tenido en cuenta de manera efectiva la oportunidad de la preparación de la ECP y el MANUD y reconocen claramente el papel de estos documentos marco analíticos y estratégicos, específicos para cada país, como base para un sólido desarrollo de los programas.

14. Con arreglo a los procedimientos modificados, la elaboración de los programas de países sigue beneficiándose del apoyo descentralizado de las oficinas regionales y de los equipos de gestión regionales del UNICEF y de otros organismos de las Naciones Unidas, incluida la incorporación de perspectivas regionales, de ser procedente, sobre cuestiones relativas a los derechos de los niños y las mujeres en las estrategias propuestas en los programas de países.

Conclusiones

15. La aplicación de la decisión 2002/4 de la Junta Ejecutiva ha dado por resultado lo siguiente: a) valor agregado por las observaciones sustantivas de la Junta sobre los atributos positivos, así como sobre las posibles mejoras en los proyectos de documentos de programas de países; b) el uso de la matriz sinóptica de resultados para orientar de manera más sistemática los programas hacia la consecución de resultados fundamentales para los niños; c) la ulterior promoción de las modalidades operacionales para la armonización con otros organismos de las Naciones Unidas y el fortalecimiento del proceso de programación; y d) suficiente flexibilidad para tener en cuenta las circunstancias excepcionales de algunos países.

16. La experiencia en la aplicación ha reafirmado el papel de los colaboradores nacionales en su responsabilidad primordial de formular los programas de cooperación con los países.

17. El proceso modificado y armonizado ha brindado oportunidades para que muchos países puedan reorientar mejor sus esfuerzos nacionales y su cooperación con organismos de las Naciones Unidas hacia una aplicación sostenible de la Declaración del Milenio, la consecución de sus objetivos de desarrollo y el cumplimiento de otros compromisos nacionales e internacionales.

18. La elaboración de los documentos de programas de países —basados en la mayoría de los casos en las ECP, los MANUD y las reuniones estratégicas conjuntas— ofrece a los gobiernos la oportunidad de asegurar la participación del sistema de las Naciones Unidas y de otras organizaciones multilaterales, donantes bilaterales y organizaciones de la sociedad civil, según proceda, en el proceso de formulación de los programas. También brinda la oportunidad de promover el examen participatorio de las estrategias de desarrollo con centro en el niño a lo ancho de toda una gama de sectores e instituciones nacionales.

19. Actualmente no se recomienda ningún cambio a los procedimientos aplicables al examen y aprobación de las propuestas de programas de cooperación de los países aprobados por la Junta Ejecutiva del UNICEF en 2002 y que comenzaron a aplicarse en 2003. Entre los organismos del Comité Ejecutivo del GNUM se celebran consultas constantes sobre la experiencia obtenida con los procedimientos armonizados. Además, se han entablado conversaciones con el grupo del programa del GNUM sobre el diseño y ensayo de un posible enfoque común de los programas de los países, con una iniciativa piloto que se emprendería en Cabo Verde en conjunción con el desarrollo de una oficina conjunta piloto de las Naciones Unidas.

Anexo

Documentos de programas de países presentados a la Junta Ejecutiva

<i>Región</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005*</i>
África oriental y meridional	Angola (prog. 1 año) Kenya Madagascar (prog. 1 año) Somalia	Angola (prog. completo 5 años) Burundi Madagascar (prog. completo 5 años) Zimbabwe	Namibia Swazilandia Uganda
África oriental y septentrional	Benin Congo Níger Sierra Leona	Cabo Verde	Burkina Faso Cabo Verde Chad Ghana Liberia República Democrática del Congo
América Latina y el Caribe	Ecuador	Países del Cono Sur (Argentina, Chile y Uruguay) Guatemala	Guyana Perú
Asia oriental y el Pacífico	Filipinas República Popular Democrática de Corea	Filipinas Malasia	Camboya China Indonesia Myanmar Timor-Leste Viet Nam
Asia meridional	Pakistán		Afganistán Bangladesh
Oriente Medio y África septentrional	Niños y mujeres palestinos en Jordania, el Líbano, la República Árabe Siria y el territorio palestino ocupado	Irán Iraq	Niños y mujeres palestinos en Jordania, el Líbano, la República Árabe Siria y el territorio palestino ocupado
Europa central y oriental, la Comunidad de Estados Independientes y los Estados Bálticos		Armenia Azerbaiyán Bosnia y Herzegovina ex República Yugoslava de Macedonia Kazajstán Kirguistán Rumania Serbia y Montenegro Tayikistán Turkmenistán Uzbekistán	Albania Belarús Bulgaria Federación de Rusia Georgia Turquía Ucrania
	13	22	27

* Deberán presentarse a los períodos de sesiones de la Junta Ejecutiva de junio y septiembre de 2005.