



ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD  
ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD



## 33.<sup>a</sup> SESIÓN DEL SUBCOMITÉ DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DEL COMITÉ EJECUTIVO

Washington, D.C., 2 y 3 de diciembre de 1999

*Punto 4 del orden del día provisional*

SPP33/4 (Esp.)  
11 noviembre 1999  
ORIGINAL: INGLÉS

### **PARTICIPACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD EN LA REFORMA DE LAS NACIONES UNIDAS EN LOS ESTADOS MIEMBROS**

Este documento analiza el estado del proceso de reforma de las Naciones Unidas en su sede y a nivel de país, así como su relación con la labor de la OPS en los países. Además, describe algunas experiencias destinadas a incrementar la presencia de las prioridades de salud en los programas de desarrollo nacional en el contexto del sistema de evaluación común para los países (ECP) y del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD), actualmente en aplicación en Bolivia, Guatemala, Guyana y Venezuela. Colombia y Perú ya terminaron este ejercicio, y la actividad del MANUD está en marcha en Colombia y Guatemala.

Las acciones de reforma están destinadas a fortalecer a las Naciones Unidas como una fuerza que impulse el desarrollo sostenible, orientado a las personas y a la erradicación de la pobreza, mediante la creación de un marco en el cual organizaciones individuales de las Naciones Unidas puedan colaborar y responder a las necesidades de los países miembros “de manera congruente, coherente y eficaz en función de los costos”.

El *Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo* (GNUM) se formó para aumentar la eficacia y el impacto de las operaciones de desarrollo de las Naciones Unidas al facilitar la formulación de políticas conjuntas y la toma de decisiones a nivel de la sede. La OMS se unió recientemente al grupo. Se ha previsto que, a nivel de país, el sistema ECP y el MANUD, así como los diversos grupos temáticos, preparen marcos de programación para todas las organizaciones de las Naciones Unidas en un país dado.

Se prevé que estos movimientos iniciados en el contexto de la reforma del sistema de las Naciones Unidas conduzcan a una mayor unificación de los objetivos, mayor eficacia en función de los costos, a la coherencia de los esfuerzos y a la agilidad para responder a las diversas y urgentes necesidades de los Estados Miembros y a los mandatos de las conferencias mundiales.

Se espera que el debate en el SPP pueda generar algunos comentarios de los Estados Miembros en cuanto a:

- cómo perciben las autoridades nacionales este proceso;
- en qué forma los ministerios de salud pueden utilizar mejor este proceso de reforma para la acción intersectorial destinada a incrementar la presencia de las prioridades de salud en los debates sobre el desarrollo;
- movilizar mayor cantidad de recursos para mejorar los resultados de salud;
- cómo puede la OPS realizar mejor sus funciones de cooperación técnica en el contexto de la reforma.

## ÍNDICE

*Página*

1. Introducción .....	3
2. Examen y resumen del proceso de reforma: Aspectos técnicos y financieros .....	3
3. Actualización de la reforma a nivel central. Avances en el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUMD).....	5
4. Actualización de la reforma a nivel de país. ....	7
4.1 Sistema de evaluación común para los países (ECP).....	7
4.2 Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD).....	8
4.3 Nota sobre la estrategia del país (NEP) .....	9
4.4 Sistema de Coordinadores Residentes (SCR) .....	9
4.5 Cooperación interinstitucional.....	12
5. Evaluación de la factibilidad, las perspectivas y la duración del proceso de reforma .....	13
6. Evaluación de las opiniones de algunos representantes de la comunidad internacional.....	15
7. ¿Hay beneficios netos para la OPS, en su calidad de organismo especializado, y para el desarrollo sanitario de un país que puedan esperarse del proceso de reforma? .....	16

Anexos

## **1. Introducción**

En 1997, el Secretario General Kofi Annan inició un programa de reforma de largo alcance para las Naciones Unidas. Muchas de las acciones de reforma están destinadas a consolidar a las Naciones Unidas como una fuerza que impulse el desarrollo sostenible, orientado a las personas y a la erradicación de la pobreza, mediante la creación de un marco en el cual organizaciones individuales de las Naciones Unidas puedan colaborar y responder a las necesidades de los Estados Miembros “de una manera congruente, coherente y eficaz en función de los costos”. El *Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo* (GNUD) se formó para mejorar la eficacia y el impacto de las actividades de desarrollo de las Naciones Unidas, al facilitar la formulación de políticas conjuntas y la toma de decisiones a nivel central, es decir a nivel de la sede. La delegación de responsabilidades del nivel central al nivel de país constituye una parte importante del conjunto de reformas.

A nivel de país se ha previsto que el *sistema de evaluación común para los países* (*sistema de ECP*) y el *Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo* (*MANUD*) aporten marcos de programación para todas las organizaciones de las Naciones Unidas en un país dado. También se espera que estos marcos brinden una plataforma estratégica para la ejecución eficaz de las metas acordadas en las conferencias mundiales. El trabajo preparatorio para estos marcos lo lleva a cabo el equipo de país de las Naciones Unidas bajo el liderazgo del Sistema de Coordinadores Residentes, con la asistencia de grupos temáticos o grupos de estudio/grupos de trabajo interinstitucionales y mediante la participación intensa en el proceso de otros interesados. Como el marco se fundamentará en el propio ciclo de planificación y en los planes de desarrollo de un país, se prevé que este aumente el compromiso y haga que los gobiernos consideren como suyo el proceso de ejecución de la reforma. Puesto que el marco se basa en un plan integrado, establecido con aportaciones de todos los organismos de las Naciones Unidas, de los donantes bilaterales, las instituciones financieras internacionales y otros colaboradores claves, debería estar acorde con los programas de otros colaboradores. Al contar con un programa más congruente y coherente, y llevarlo a la práctica, el sistema de las Naciones Unidas será más eficaz al prestar su apoyo a los gobiernos.

## **2. Examen y resumen del proceso de reforma: Aspectos técnicos y financieros**

En 1997, el Secretario General de las Naciones Unidas introdujo un importante programa de reformas para las Naciones Unidas llamado “Renovación de las Naciones Unidas: un programa para la reforma”. La finalidad de la reforma es lograr que la labor de las Naciones Unidas sea más eficiente, al renovar la cultura de los dirigentes y la estructura de gestión en las Naciones Unidas. Se esperaba que estos cambios conducirían

**a una mayor unidad de propósito, mayor eficacia en función de los costos, a la coherencia de los esfuerzos y a la agilidad** al responder a las diversas y urgentes necesidades de los países miembros.

Para facilitar una mayor concentración y colaboración entre las misiones centrales de las Naciones Unidas se establecieron **comités ejecutivos** en las esferas de paz y seguridad; asuntos económicos y sociales; cooperación para el desarrollo y asuntos humanitarios. El progreso de los derechos humanos se considera como parte integrante de todas las actividades de las Naciones Unidas y es un tema que debe ser abordado por los cuatro comités ejecutivos. Los comités sirven de instrumento para la formulación de políticas conjuntas, la toma de decisiones y la gerencia, a la vez que permiten a los jefes de las diferentes entidades de las Naciones Unidas explorar la manera de mancomunar recursos y servicios para evitar la duplicación de esfuerzos, maximizar el impacto del programa y reducir al mínimo los costos administrativos. Simultáneamente, se llevaron a cabo otras **reformas administrativas y presupuestarias**, tales como la consolidación de tres departamentos de las esferas económica y social en un nuevo Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. En toda la Secretaría, los gerentes emprendieron varios proyectos de eficiencia para mejorar la eficacia en función de los costos en la ejecución de programas.

El *Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo* (GNUD) se creó como una característica clave de la reforma emprendida por el Secretario General, para agrupar todos los fondos, programas y otras entidades de las Naciones Unidas que abordaban las actividades de desarrollo. El trabajo del GNUD lo realiza un Comité Ejecutivo, formado por el PNUD, el UNICEF, el FNUAP, el PMA y, su miembro más reciente, la OMS. El Administrador del PNUD preside las reuniones del GNUD. Otras entidades pueden participar de acuerdo a sus intereses y mandatos. El GNUD trabaja para ejecutar las políticas y para mejorar la administración y la eficiencia. Sus herramientas principales son el sistema de ECP y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD). Ambos son los instrumentos para mejorar la capacidad del sistema de las Naciones Unidas a nivel de país.

El *Comité Administrativo de Coordinación* (CAC), que se estableció en 1946, originalmente se ocupaba de asuntos sustantivos y de administración para el sistema de las Naciones Unidas. Hoy sus funciones principales son facilitar una mayor coordinación de los programas de las diversas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Promueve la participación activa de todos sus miembros en la preparación y ejecución del sistema de ECP y de los procesos del MANUD. Desde 1997, también se han hecho esfuerzos importantes con respecto a otras iniciativas de reforma de las Naciones Unidas, como el fortalecimiento del Sistema de Coordinadores Residentes (SCR), la designación

de las casas comunes de las Naciones Unidas y la armonización de los procedimientos y las políticas.

El *Consejo Económico y Social* (ECOSOC) fue establecido por la Carta de las Naciones Unidas como el principal órgano, bajo la autoridad de la Asamblea General, para promover el progreso económico y social y el respeto para los derechos humanos. ECOSOC se reúne una vez al año, en julio, para tratar los principales temas económicos y sociales y le incumbe la responsabilidad de vigilar y apoyar el proceso de reforma.

En el contexto de la reforma, la Asamblea General y ECOSOC han pedido a los diversos fondos y programas de las Naciones Unidas que formulen estrategias de movilización de recursos, promuevan los compromisos de financiamiento por varios años de los gobiernos donantes de manera predecible, continua y segura, para permitir que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas puedan adoptar marcos de planificación de más largo plazo.

Los Estados Miembros de la OPS participan en el proceso de reforma de las Naciones Unidas por conducto de sus misiones respectivas ante las Naciones Unidas en Nueva York y Ginebra, y plantean sus puntos de vista en las reuniones anuales de la Asamblea General y del ECOSOC. Los ministerios de relaciones exteriores son el punto focal designado por los gobiernos para este trabajo. En ocasiones especiales, se invita a los ministerios de salud. Otra forma de presentar sus contribuciones o los asuntos que les interesan es por conducto de sus ministerios de relaciones exteriores o sus misiones locales.

### **3. Actualización de la reforma a nivel central. Avances en el *Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUD)***

Poco después del anuncio de las reformas el GNUD inició una fase piloto para someter a prueba el MANUD propuesto en 18 países. Después de extensas consultas con el círculo ampliado de los organismos que constituyen el sistema de las Naciones Unidas se emitieron normas revisadas para el sistema de ECP y el MANUD. Las normas, que han recibido el apoyo de todas las organizaciones de las Naciones Unidas, incluido el Banco Mundial, representan un logro importante del sistema en sus esfuerzos por crear herramientas comunes para uso del equipo de país de las Naciones Unidas. En octubre de 1999, empezó a funcionar la Red de Aprendizaje del GNUD para examinar el sistema de ECP y los MANUD de los países con el objetivo de compartir lo aprendido y para facilitar el aprendizaje institucional.

En mayo de 1999, el GNUD lanzó un plan mundial de preparación para los MANUD. Desde entonces, 19 países han empezado el ejercicio. Se espera que 42 países inicien el proceso en 2000. Todos los países habrán empezado un MANUD, según

corresponda, para 2002. Más de 100 sistemas de ECP se encuentran actualmente en diversas etapas de preparación (ver anexo A).

El GNUD, que se creó como una característica clave del programa de reforma del Secretario General, agrupa a las entidades de las Naciones Unidas que se ocupan de temas de desarrollo. Su meta principal es fortalecer la coherencia de las políticas y los programas, así como la eficacia de las actividades de desarrollo de las Naciones Unidas al facilitar la formulación de políticas conjuntas, la toma de decisiones y la coordinación de los programas. En conjunto, los miembros del GNUD<sup>1</sup> dan apoyo de políticas y programas a más de 150 países y movilizan y despliegan más de US\$ 5.000 millones anualmente en recursos destinados a la promoción del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza.

La OMS se hizo miembro del GNUD en septiembre de 1999. La presencia activa de la OMS se considera crucial para consolidar los esfuerzos del GNUD y la reforma de las Naciones Unidas, en general, y pone de relieve el reconocimiento de la función primordial que desempeña la salud en el desarrollo.

El GNUD está compuesto de varios subgrupos. El Subgrupo sobre Políticas del Programa dirige el desarrollo del sistema de ECP y del MANUD. Entre las principales prioridades del GNUD durante el año 2000, se encuentra una racionalización de los procedimientos, para lograr el mejor aprovechamiento posible de los escasos recursos. Mientras el proceso está en marcha se insta a los equipos de país a que vean cómo puede simplificarse aún más el sistema actual y armonizarlo de acuerdo a las normas y los procedimientos existentes y, además, para satisfacer mejor los requisitos locales. Como una forma de armonizar las políticas y los procedimientos operativos se estableció una terminología común de programación.

En octubre de 1998, el CAC asignó al GNUD la responsabilidad de dar orientación y apoyo a los equipos de país en el ámbito de la globalización y en respuesta a la crisis financiera. Se creó un Grupo de Estudio/Grupo Temático sobre Globalización para compartir la información dentro del GNUD y para vincular al GNUD con otras partes del sistema de las Naciones Unidas.

---

<sup>1</sup> Los miembros actuales del GNUD son: CNUAH, DESA, FIDA, FNUAP, OMS, ONUSIDA, PMA, PNUD, UNCTAD, UNDCP, UNICEF, UNIFEM, UNOPS, las comisiones regionales, el Alto Comisionado para los Derechos Humanos y el Representante Especial del Secretario General para los Niños en Conflictos Armados. La Oficina del Portavoz del Secretario General y el Fondo de las Naciones Unidas para las Alianzas Internacionales (FNUAI) participan en el GNUD como observadores.

#### 4. Actualización de la reforma a nivel de país

El sistema de evaluación común para los países y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo son las herramientas esenciales para que el Sistema de Coordinadores Residentes pueda traducir los objetivos de la reforma de las Naciones Unidas en resultados operativos. Además, ambos son mecanismos que pueden usarse como plataformas para el diálogo y el seguimiento a las conferencias mundiales que han organizado las Naciones Unidas.

##### 4.1 *Sistema de evaluación común para los países (ECP)*

El sistema ECP es un primer paso para la formulación de un marco conjunto o de un MANUD para un país. ***La ECP es un proceso multisectorial, que analiza la situación de un país y sus necesidades de desarrollo de manera coherente, integral y sistemática.*** Los resultados se usarán como base para formular la estrategia y seleccionar las actividades de las Naciones Unidas. En vista de esto, la participación del gobierno es sumamente importante. Debido a que la ECP es un proceso de colaboración multisectorial también se invita a participar a organismos no residentes y a otras entidades de las Naciones Unidas, junto con la sociedad civil, el sector privado y la comunidad donante, incluidas las instituciones de Bretton Woods. Debe invitarse a que todos participen en el proceso lo antes posible. Como resultado de la participación amplia que lo caracteriza, el proceso tiende a fortalecer la unidad y la comprensión del MANUD, a la vez que favorece la forja de alianzas entre los actores claves. El proceso también debe identificar los riesgos internos y externos y describir cualquier necesidad de recuperación y de rehabilitación.

Los resultados del proceso se describen en un documento del sistema ECP, que incluye una especificación de los indicadores para ayudar a determinar la situación en un país. Estos indicadores abordan las metas generales del desarrollo, como el analfabetismo, la infección por el VIH/SIDA y la tasa de mortalidad infantil, así como temas concretos derivados de importantes conferencias y convenciones de las Naciones Unidas, como la eliminación del trabajo infantil y el seguimiento a los tratados sobre derechos humanos de las Naciones Unidas. Para esta finalidad se creará una base de datos para las Naciones Unidas.

Pueden usarse diferentes mecanismos de coordinación cuando se prepara la ECP; por ejemplo, grupos temáticos, grupos de estudio o grupos de trabajo interinstitucionales que ayudarán con el proceso.

La función de la OPS al apoyar a los países en la definición de indicadores de salud especiales y al fortalecer los sistemas de información sanitaria (datos básicos, estadísticas vitales, etc.) debería ser un aporte importante para esta base de datos de las Naciones Unidas.

#### **4.2 Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD)**

El Secretario General de las Naciones Unidas designó al MANUD como el elemento fundamental de la cooperación para el desarrollo que presta la Organización de las Naciones Unidas a nivel de país. El MANUD sienta las bases para la cooperación entre el sistema de las Naciones Unidas, el gobierno y otros colaboradores en materia de desarrollo ya que se trata de un marco con un conjunto complementario de programas y proyectos. ***El MANUD es un marco de planificación estratégica y de programación que determina prioridades comunes para el desarrollo en un país dado.*** Este marco brinda una oportunidad excelente para que la acción intersectorial atienda los factores determinantes de la salud. La labor de la OPS al movilizar a otros sectores y organismos para que consideren estos factores determinantes podría ser esencial para mejorar la salud y ampliar las oportunidades de desarrollo en los países. Por consiguiente, se requiere una estrecha colaboración entre las Naciones Unidas y la administración nacional así como con otros asociados claves como la sociedad civil, las organizaciones de ayuda bilateral y las instituciones internacionales de financiamiento.

Una parte importante del MANUD es el marco de recursos del programa (cálculo del presupuesto), que suministra una estimación de las necesidades financieras por cada organización participante, teniendo en cuenta las metas y los objetivos. El marco de recursos del programa debe reflejar en qué forma la disponibilidad o falta de recursos influyó en las decisiones tomadas en el MANUD; en qué forma la asignación de recursos indicativos y las metas propuestas son congruentes con las metas, los objetivos y las estrategias de cooperación estipulados. Por lo tanto, este marco debe permitir el seguimiento y la evaluación de las actividades sobre la base de los resultados, y además, proporcionar una base para la evaluación continua de la asignación y los desembolsos de recursos, considerando los objetivos planificados. Dado que las cifras presentadas en el marco para los recursos del programa tienen solamente carácter indicativo, presentadas en orden de su magnitud, el marco de recursos debe actualizarse anualmente. Obviamente todas las otras organizaciones participantes siguen siendo plenamente responsables del uso de sus propios recursos.

Cuando se ha terminado el proceso del MANUD, el reto más importante consiste en asegurar que se refleje en la cooperación entre el sistema de las Naciones Unidas y el país del programa. La definición de los programas por otros organismos debería facilitar el diseño del programa y del presupuesto de la OPS para responder a las exigencias de un país en particular. Esta responsabilidad compartida al responder a las necesidades de los países debe realizarse mediante los procesos de programación de organizaciones asociadas del sistema de las Naciones Unidas, que serán dirigidos por el gobierno. Antes de la presentación de un programa de país de un organismo a sus propios cuerpos directivos, el equipo de país de las Naciones Unidas deberá examinar las actividades

propuestas a nivel de país para asegurar que el programa sea compatible con las metas y los objetivos del MANUD. Si la cooperación se inicia individualmente, en paralelo o conjuntamente, el sistema de las Naciones Unidas, trabajando en colaboración con el gobierno, tiene que adoptar el enfoque del programa y la ejecución nacional como modalidades preferidas. Cualquier limitación deberá ser atendida por las organizaciones de las Naciones Unidas que estén participando, como un asunto de la más alta prioridad.

El seguimiento y la evaluación siguen siendo elementos fundamentales del proceso como un medio de asegurar que el MANUD siga siendo pertinente a las necesidades y las prioridades de un país y como tal siga siendo una herramienta eficaz para mejorar la colaboración dentro del sistema de las Naciones Unidas. El seguimiento debe ser continuo y debe formar parte integrante de los informes del Coordinador Residente. Puesto que el MANUD es un proceso conjunto que incluye a todos los principales colaboradores con el desarrollo en un país determinado, todas las evaluaciones deben emprenderse como actividades conjuntas con otros colaboradores claves. La OPS puede efectuar una contribución importante a este proceso al evaluar el efecto sanitario de importantes proyectos de desarrollo, y de las políticas.

#### **4.3 *Nota sobre la estrategia del país (NEP)***

Según las normas del sistema de ECP y del MANUD todo tema sustantivo que se aborde en el MANUD, debe guiarse por la nota sobre la estrategia del país (NEP), o marcos similares nacionales de política/programa. La NEP sigue siendo una iniciativa voluntaria. Si un país no tiene una NEP, deberán usarse otros marcos similares que reflejen las prioridades nacionales como base para la preparación del MANUD. El trabajo de larga data de la OPS en favor del desarrollo de planes nacionales de salud y de medidas legislativas integrales debe facilitar la preparación del sistema de ECP y del MANUD.

#### **4.4 *Sistema de Coordinadores Residentes (SCR)***

Uno de los elementos más críticos de la reforma es velar por que haya una coordinación más eficaz de las actividades operativas de las Naciones Unidas a nivel de país. El coordinador residente de las Naciones Unidas es quien dirige el equipo de país, en su calidad de representante del Secretario General para las operaciones de desarrollo. Se espera que los coordinadores residentes, al dirigir los principales equipos de país, en más de 130 países, aboguen por los intereses y los mandatos de las Naciones Unidas en materia de desarrollo; para ello se basarán en el apoyo y la orientación de toda la familia u organizaciones de las Naciones Unidas por conducto del sistema de coordinadores residentes.

El equipo de país de las Naciones Unidas, bajo el liderazgo y la orientación generales del coordinador residente, es responsable de la planificación, administración y ejecución de los preparativos para el proceso del MANUD. El equipo está compuesto de los jefes de cada uno de los fondos, programas y organismos de las Naciones Unidas en un país dado. Además del equipo de país, podrán usarse también otros mecanismos, como por ejemplo, los grupos temáticos, a objeto de ampliar la colaboración y la sinergia a nivel de país.

Cabe señalar que la OPS tiene 28 oficinas de campo en la Región de las Américas. En algunos casos, la OPS es, o bien el más fuerte o el único organismo de las Naciones Unidas representado en un país. En esos casos, se pide a la Organización que asuma las funciones del Coordinador Residente de las Naciones Unidas (CR) y que represente a los otros organismos hermanos. Además, en algunos países donde hay un CR, la OPS actúa como CR adjunto si fuese necesario.

Hay unos 630 grupos temáticos y grupos de estudio interinstitucionales en todo el mundo (ver anexo B). Estos grupos varían considerablemente en cuanto a tamaño, composición, mandato y resultados. Algunos incluyen a actores que no pertenecen a las Naciones Unidas. El número más grande de ellos se encuentra en el ámbito de la infección por el VIH/SIDA, donde la OPS se desempeña generalmente como organismo principal. Hay grupos especializados en la salud en unos cuatro países, pero se observa una tendencia ascendente que promete ser muy útil para la coordinación de los donantes en el futuro. Los ministerios de salud están muy interesados en este mecanismo que se basa en acuerdos existentes como el comité UNICEF/FNUAP/OMS sobre política de salud, y en los éxitos de comités sectoriales anteriores, como PAI, Estadísticas Vitales, SIDA y AIEPI. Los grupos temáticos especializados en desastres están en marcha en siete países. Estos grupos se concentran en la reducción de la vulnerabilidad en los países de riesgo, facilitan la inclusión de aspectos de salud en los enfoques multisectoriales a la prevención y el alivio de desastres. La OPS y los ministerios de salud también participan en grupos temáticos, como seguridad alimentaria, asuntos en materia de género, violencia, desarrollo humano y reducción de la pobreza.

Los grupos temáticos funcionan como canales para el intercambio de información y como mecanismos para examinar los programas y los proyectos antes de tomar las decisiones de financiamiento. Pueden usarse como mecanismos mediante los cuales las Naciones Unidas, en colaboración con sus asociados en materia de desarrollo, pueden planificar, vigilar y llevar a cabo las iniciativas propuestas en el MANUD. La experiencia de la fase piloto revela que los grupos son cada vez más importantes para los funcionarios del sistema de las Naciones Unidas que se encuentran por debajo del nivel de jefe del organismo, ya que brindan al personal una oportunidad para reunirse y abordar

las metas comunes, y en el proceso desarrollan un sentido de unidad y de propósito como parte de un equipo de las Naciones Unidas.

El MANUD se ha tratado en numerosas ocasiones en la Asamblea General. Se han adoptado varias resoluciones que recalcan la necesidad de la participación plena y directa de los gobiernos y de todas las partes que forman el sistema de las Naciones Unidas en el proceso del MANUD. El Coordinador Residente debe buscar la plena participación del gobierno en todas las etapas del proceso, teniendo presente que la coordinación general de la cooperación para el desarrollo corresponde a las autoridades nacionales. Se espera que de esta forma todo el proceso esté a cargo del país. Los detalles de cómo se llega a este acuerdo se determinan a nivel de país. Es también el Coordinador Residente quien, como líder del equipo de país, invita a otros colaboradores claves y a otras organizaciones interesadas a participar en el proceso de preparación.

Considerando el papel fundamental desempeñado por los Coordinadores Residentes, cuya administración y financiamiento están a cargo del PNUD, se aplican y se seguirán aplicando medidas para fortalecer el Sistema de Coordinadores Residentes. Estas medidas incluyen esfuerzos para ampliar la base para la selección de los Coordinadores Residentes con miras a incluir no solo al PNUD sino también a todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. La OPS ha venido promoviendo y apoyando la participación activa de los representantes de la OPS/OMS como Coordinadores Residentes. Los representantes de la OPS/OMS están apoyando las actividades de reforma de las Naciones Unidas no solo en aquellos países que se han identificado en el cronograma de reforma como pilotos, sino fomentando la participación y el intercambio de experiencias entre los equipos de país para acelerar el proceso.

Como parte de la reforma se están haciendo esfuerzos para aumentar el número de mujeres que ejercen las funciones de Coordinador Residente. Otras medidas que están adoptándose incluyen una renovación de los procedimientos de selección, evaluaciones del desempeño más amplias, pautas en cuanto a presentación de informes y rendición de cuentas, y una base más clara para los procedimientos de presentación de informes anuales. El objetivo es también contar con un respaldo más firme de la sede y aumentar el adiestramiento para apoyar tanto a los coordinadores residentes como a los equipos de país en sus esfuerzos.

Como una forma de mejorar el uso de los escasos recursos, el Secretario General también propuso que todos los fondos, los programas y los centros de información de las Naciones Unidas se agrupen en una sola oficina, que sería una casa común de las Naciones Unidas. Se suponía que esto también permitiría compartir mejor los servicios de apoyo y reduciría los costos administrativos. En resoluciones posteriores, la Asamblea General apoya el establecimiento de locales comunes si esto puede hacerse sin aumentar

los costos para las Naciones Unidas o los países respectivos. Hoy en día, ya hay casas comunes formales de las Naciones Unidas en 31 países. Se prevé que en el próximo año se establezcan por lo menos unas diez más. La OPS se ha unido a una casa común de las Naciones Unidas en los lugares en que ello era beneficioso para todas las partes. Este es el caso del Ecuador actualmente. Otras oportunidades se evaluarán en consulta con los ministerios de salud, a medida que surjan.

La iniciativa de la casa común se ha convertido en un concepto de esfuerzo coordinado en favor de una imagen común. Se han logrado avances en la imagen pública y en la toma de conciencia sobre temas de las Naciones Unidas, mediante la emisión de boletines conjuntos, programas de radio y televisión, conmemoración del Día Mundial de las Naciones Unidas, celebraciones conjuntas y defensa de políticas sobre mandatos fundamentales de las Naciones Unidas.

La Asamblea General también ha aprobado resoluciones que instan a compartir los sistemas y los servicios administrativos, siempre que sea posible. A comienzos del año se realizó una encuesta sobre los servicios comunes. Actualmente se están analizando las respuestas para determinar las medidas que debe tomar la sede para mejorar el uso de servicios comunes en cada país.

En la mayoría de los países de esta Región hay comités muy activos de administradores que han organizado servicios comunes y medidas de eficiencia, como las negociaciones conjuntas con proveedores, los servicios bancarios y de viajes, servicios de comunicaciones y de seguridad y los centros de documentación e información.

#### **4.5 Cooperación interinstitucional**

El Secretario General también ha abogado por una distribución apropiada de las responsabilidades entre el Grupo del Banco Mundial y las Naciones Unidas para beneficio de los países que participan en el programa. Como resultado se realizaron varias reuniones entre el Banco Mundial y el GNUM. Hasta el presente, las reuniones se han centrado principalmente en las tres esferas siguientes: participación del Banco Mundial en el proceso del sistema de ECP y el MANUD, participación de las Naciones Unidas en la ejecución del ejercicio correspondiente del Banco Mundial, el Marco de Desarrollo Integrado (MDI) y las discusiones en mesa redonda sobre políticas operativas, estrategias y prácticas. El GNUM y los equipos de país están promoviendo la participación del Banco Mundial en el proceso del sistema ECP y del MANUD.

El GNUM también está alentando a los coordinadores residentes y a los equipos de país a que participen en el proceso del MDI del Banco Mundial. Un proyecto piloto

del Banco Mundial y las Naciones Unidas comenzó hace dos meses para estudiar los posibles vínculos entre el MANUD y el MDI a nivel de país. Entre los 12 países piloto se encuentran Bolivia y la República Dominicana. En la primera reunión conjunta para tratar el estudio piloto, en septiembre de 1999, se informó de que hay indicios claros de

que el proceso del MDI se facilita considerablemente si se ha realizado un ejercicio conjunto de ECP antes del MDI. El estudio también ha revelado que una ECP reduce la duplicación de esfuerzos y mejora la complementariedad en el documento final.

En Bolivia, el MDI se encuentra en la etapa final de su preparación. Está orientado principalmente a la erradicación de la pobreza. El MDI incluye una matriz que pone de relieve los vínculos intersectoriales. El gobierno participa muy activamente en el proceso del MDI. El equipo de país de las Naciones Unidas ha participado en la etapa de diseño y preparación por conducto del Coordinador Residente y de un Asesor de las Naciones Unidas especializado en Desarrollo Humano.

En la República Dominicana, el proceso lo está coordinando la Universidad Católica Madre Maestra, en colaboración con el Gobierno y el Banco Mundial. El sistema de las Naciones Unidas participa solo esporádicamente, con la excepción del Coordinador Residente, que es invitado a la mayoría de las reuniones importantes.

Se espera que las conversaciones en curso y los acuerdos a los que se está llegando entre el GNUM y el Banco Mundial aumenten la participación del Banco en el proceso del MANUD y del sistema de las Naciones Unidas en los procesos correspondientes del Banco Mundial. De los 12 MANUD finalizados procedentes de los países piloto, 7 fueron firmados también por el Banco Mundial.

## **5. Evaluación de la factibilidad, las perspectivas y la duración del proceso de reforma**

Al determinar cuándo iniciar un proceso del MANUD, debe señalarse que puede prepararse una ECP en cualquier momento, para facilitar la formación de equipos y el debate de políticas. Una vez que existe el MANUD, es posible posteriormente actualizar la ECP. Ningún MANUD debería, en principio, elaborarse sin una ECP. Si el equipo de país considera que las condiciones locales son tales que deba hacerse una excepción, y que el país debe ir directamente a un MANUD, puede hacerse una solicitud por conducto del GNUM. Sin embargo, cabe señalar que la ECP tiene valor también como un ejercicio y un producto independientes, o como base para otros marcos. El tiempo requerido para preparar un MANUD variará según las circunstancias del país. Si ya se ha preparado la ECP, el proceso no debería exigir más de 10 a 12 semanas. Sin embargo, cabe señalar que todo el proceso de planificación y programación, desde la planificación y preparación

de una ECP hasta la formulación de programas de cooperación y la presentación de estos a los cuerpos directivos, puede tomar hasta 18 meses.

Debido a que las organizaciones participantes formulan sus estrategias y documentos del programa de país con referencia al MANUD, es importante que se preparen los MANUD con suficiente anterioridad a las fechas de entrega para su presentación a los cuerpos directivos. Para los países que han armonizado los ciclos programáticos a partir del año 2000, se recomienda que se organice una ECP para las reuniones de examen de mitad del período, como un primer paso hacia la preparación del próximo ciclo del programa.

La preparación de la ECP y del MANUD aparentemente no debería requerir recursos financieros sustanciales. Todos los costos relacionados con su preparación — con excepción de la ayuda recibida de cualquier arreglo general de apoyo— tienen que sufragarse localmente. Se han establecido arreglos adicionales de apoyo técnico al MANUD con 29 organizaciones de las Naciones Unidas que sirven de recurso para los países que preparan un MANUD. Entre estos recursos se encuentran 28 de los facilitadores que se adiestraron para la fase piloto. (En América Latina, los proyectos piloto tuvieron lugar en Colombia y en Guatemala.) Cada organización del sistema de las Naciones Unidas también ha designado puntos focales para el sistema de ECP y el MANUD. Es esencial que se utilicen recursos nacionales y regionales para llevar a cabo las evaluaciones y los análisis.

Como seguimiento a la resolución 53/192 de la Asamblea General, el Secretario General tendrá que informar anualmente al ECOSOC sobre el MANUD y, a la Asamblea General, por conducto del ECOSOC, en su sesión sustantiva de 2001, sobre el impacto del MANUD en materia de las actividades operativas. En septiembre, el Subgrupo sobre Políticas del Programa se reunió con el Grupo de Trabajo Interinstitucional sobre Evaluación para determinar los parámetros principales para un sistema sencillo de seguimiento y evaluación para el sistema de ECP y el MANUD, considerando los requisitos fijados por la Asamblea General y en el contexto del enfoque fundamentado en los resultados. El Subgrupo también estará a cargo de velar por que se lleven a cabo exámenes posfacto de todas las ECP y los MANUD para determinar lo que se ha aprendido de ellos, lo cual a su vez se incluirá en los módulos de adiestramiento de los cursos para el personal y de las organizaciones participantes del sistema de las Naciones Unidas.

En mayo de 1999, el GNUM lanzó un plan mundial acelerado para el MANUD. Desde entonces, 19 países han empezado el ejercicio. Se espera que cuarenta y dos países inicien el proceso en 2000. En Sudamérica, desde comienzos de septiembre, los siguientes países están preparando un MANUD: Guyana, Paraguay, Perú y Venezuela.

Durante el año 2000, se llevará a cabo la preparación de un MANUD para Nicaragua. Todos los países habrán iniciado un MANUD, según sea el caso, en 2002. Más de 100 ECP se encuentran actualmente en diversas etapas de preparación. Treinta y cuatro países de los que terminaron una ECP lo hicieron antes de que se hubieran emitido las pautas revisadas, por ende, se les ha instado a que reexaminen sus ECP para asegurar que sus MANUD tengan una buena base.

El ejercicio acelerado del MANUD estará vinculado con la armonización de los ciclos programáticos de los fondos y programas de las Naciones Unidas, que se están acelerando para incrementar la sinergia de las actividades operativas a nivel de país. El GNUM espera terminar la armonización de los ciclos programáticos para la mayoría de los países interesados en el año 2002 y para todos estos en 2004. En América Latina, 17 países habrán armonizado sus ciclos para 2002 (Bolivia lo hará en 2003 y Ecuador en 2004; ver anexo A).

Armonizar los ciclos programáticos significa que los programas de un país en particular comienzan y finalizan en el mismo año. Siempre que sea posible, deberá sincronizarse el ciclo con el ciclo nacional de planificación del desarrollo. La ECP y el MANUD requieren que las políticas y los procedimientos existentes se modifiquen en función de las metas de la reforma. En consecuencia, esto debe conducir a una simplificación y armonización de los procedimientos del programa, según se destacó recientemente durante la sesión del ECOSOC, en julio de 1999. Los dos ejercicios, ECP y MANUD, no se han previsto como un paso que se suma a los procesos de programación ya existentes de los organismos individuales. Se realizan esfuerzos paralelos para simplificar los procedimientos con el objetivo de reducir la carga que pesa sobre los equipos de país y especialmente sobre las contrapartes del gobierno.

## **6. Evaluación de las opiniones de algunos representantes de la comunidad internacional**

Un cierto número de actores del entorno internacional ha demostrado su apoyo constante al programa de reforma del Secretario General y a sus esfuerzos por mejorar el funcionamiento administrativo y financiero del sistema de las Naciones Unidas. En este contexto, también han pedido una mayor asignación de prioridades, mayor coordinación y delegación de las responsabilidades a nivel de país, una gestión mejorada y un desempeño financiero más fuerte y responsable. Las estrategias de movilización de recursos y el financiamiento por varios años han sido objeto de largas discusiones, como una forma de facilitar los esfuerzos de los organismos de las Naciones Unidas para formular planes de acción a largo plazo. Hasta el presente, no se observan mejoras obvias a nivel central.

Parece que las iniciativas de la reforma que podían ejecutarse fácilmente al principio se han realizado y ahora se están usando de manera más bien exitosa. En cuanto a otras partes de la reforma, aparentemente se han convertido en un debate continuo, al menos en Nueva York, que se prolongará hasta la Asamblea General del Milenio, que se celebrará el próximo año. Muchos creen que la reforma existe principalmente solo en el papel. Por otra parte, el ONUSIDA se considera un buen ejemplo de lo que el proceso de reforma podría lograr en el sector de la salud.

A nivel de país, uno de los aspectos más interesantes de la reforma será ver cómo las Naciones Unidas llevarán a cabo la coordinación interna para apoyar mejor el desarrollo sostenido de los países. Otro punto crucial será ver cómo este nuevo entorno va a fortalecer la función los ministerios de salud. Otro aspecto será observar cómo los países se organizan para relacionarse con las Naciones Unidas reformadas y coordinadas.

**7. ¿Hay beneficios netos para la OPS, en su calidad de organismo especializado, y para el desarrollo sanitario de un país que puedan esperarse del proceso de reforma?**

Debido a que los factores determinantes de la salud están sujetos al trabajo de muchos sectores, sería ventajoso para la OPS que los distintos organismos de las Naciones Unidas pudieran lograr buenos resultados trabajando juntos a nivel de país. La OPS está dispuesta a proporcionar la base de conocimientos, así como la orientación técnica y de políticas necesarias, tanto a los países como a los organismos externos que los apoyan. Un sistema de las Naciones Unidas mejorado conducirá a resultados de salud mejores y más equitativos.

Las dimensiones económicas y sociales deben estar bien integradas si se quiere alcanzar el crecimiento económico potencial. Los ministros de salud deberían desempeñar una función más importante en la preparación de las estrategias para el desarrollo nacional. De igual manera, los ministros de finanzas deberían conocer mejor los aportes que la salud puede hacer con miras a la erradicación de la pobreza y la formación de capital humano. Entre los aspectos claves relacionados con el apoyo del desarrollo del sector de la salud se encuentran la formación de capacidad y la creación de un sentido de propiedad por los ministerios de salud, así como el fortalecimiento de su capacidad para vincular la salud con otros sectores del gobierno, el sector privado y la sociedad civil.

También deben realizarse esfuerzos continuos para ampliar el fortalecimiento de las alianzas existentes, ya que la salud es un programa demasiado amplio para la OPS sola. A nivel de país, una manera de hacerlo es mediante la participación extensa en el proceso de la ECP y el MANUD. Este proceso no solo brinda oportunidades excelentes

para renovar e intensificar la colaboración con todos los principales socios de las Naciones Unidas, sino también con otros, como las instituciones de Bretton Woods y la comunidad internacional, en general.

El MANUD, en consecuencia, puede usarse como una plataforma para mejorar el diálogo sobre la promoción de la causa y la política. Si se prepara de manera detallada y adecuada, el marco debe proporcionar una buena base para la cooperación aun bajo

situaciones cambiantes. Debería proporcionar una base para integrar mejor la cooperación del sistema de las Naciones Unidas con las políticas, los planes y los programas nacionales.

El seguimiento al MANUD brinda una oportunidad de obtener otros recursos para apoyar las necesidades y las prioridades nacionales. Estos podrían obtenerse mediante un mejor apoyo del sistema de las Naciones Unidas para el seguimiento del programa de desarrollo mundial que surge de las conferencias, las convenciones y las declaraciones de las Naciones Unidas. Quizá también podrían obtenerse otros recursos para la participación del gobierno en mecanismos de grupos consultivos y mesas redondas, así como mediante esfuerzos individuales y conjuntos de recaudación de fondos. La OPS podría facilitar las reuniones especiales del grupo consultivo de salud a nivel local para mejorar la coordinación entre los donantes y presentar una perspectiva común de las prioridades de salud. Inicialmente, la reforma podría generar gastos suplementarios a nivel de país, pero si se planifica bien y se hace el seguimiento pertinente, los ahorros se harán más tarde.

El proceso de reforma por medio de la ECP y el MANUD podría conducir a un mayor apoyo al gobierno para la coordinación de la ayuda. Los procesos preparatorios para la ECP y el MANUD pueden generar valor agregado en formas que permitan al sistema de las Naciones Unidas y a la OPS coordinar mejor la ayuda, donde esta sea solicitada por el gobierno. Tal como ya se ha visto, esto puede ser el resultado de alianzas más fuertes, del aumento de las redes entre las organizaciones de desarrollo, del mayor intercambio de información y de experiencia y conocimientos técnicos. La OPS puede asegurar, gracias a su participación en el proceso del MANUD, que su singular riqueza en experiencia y conocimientos técnicos forme parte del apoyo del sistema de las Naciones Unidas a los gobiernos, de una manera coherente, lógica y eficaz. Si los análisis del MANUD se convierten en parte de un proceso regular de análisis del programa, de los procedimientos de presentación de informes y del programa de trabajo del Sistema de Coordinadores Residentes, habrá la seguridad de que una amplia gama de colaboradores se reúna en forma sistemática para abordar temas importantes del desarrollo. Esto, a su vez, asegurará que el programa se mantenga centrado y satisfaga las necesidades cambiantes de la población del país.

## Países participantes en el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUM)

	<i>Países</i>	<i>ECP</i>	<i>MANUD</i>	<i>País piloto MDI</i>	<i>Próximo ciclo progr. armonizado a partir de:</i>
<b>ÁFRICA</b>	Burkina Faso <b>PMA</b>	En curso			2001
	Burundi <b>PMA</b>	Terminado			2001
	Chad <b>PMA</b>	En curso			2001
	Eritrea <b>PMA</b>	En curso		✓	2001
	Gambia <b>PMA</b>	En curso			2001
	Ghana	Reexaminado	Terminado	✓	2001
	Kenya	Terminado	Terminado		2004
	Madagascar <b>PMA</b>	Terminado	Terminado		2004
	Malawi <b>PMA</b>	En curso	Terminado		<b>2002</b>
	*Malí <b>PMA</b>	-	Terminado		2003
	Mauricio	En curso			2001
	Mozambique <b>PMA</b>	Terminado	Terminado		<b>2002</b>
	Namibia	Terminado	En curso		2001
	Rwanda <b>PMA</b>	En curso			2001
	Senegal	Terminado	Terminado		<b>2002</b>
	Sudáfrica	En curso	En curso		<b>2002</b>
	Swazilandia	Terminado			2001
Uganda <b>PMA</b>	En curso		✓	2001	
Zimbabwe	Reexaminado	Terminado		<b>2000</b>	
<b>ASIA</b>	Bangladesh <b>PMA</b>	En curso			2001
	Camboya <b>PMA</b>	Terminado			2001
	China	En curso			2001
	India	En curso	En curso		2003
	Filipinas	-	Terminado		2005
Vietnam *	En curso	Terminado	✓	2001	
<b>EST. ÁRABES</b>	Argelia	En curso			2001
	Marruecos	Terminado	Terminado		<b>2002</b>
	Siria	Terminado			2001
<b>AMÉRICA LATINA</b>	Bolivia	En curso		✓	2003
	Colombia	Terminado	En curso		<b>2002</b>
	Guatemala	En curso	En curso		2001
	Guyana	En curso			2001
	Perú	Terminado			2001
Venezuela	En curso			2001	
<b>EUROPA Y CEI</b>	Georgia	-			2001
	Rumania	Terminado	Terminado	✓	<b>2000</b>
	Turquía	En curso			2001

**TOTALES**            37 países            13 terminado    12 terminado    6 CDF terminado

\* Estudio piloto de interfaz MANUD-EAP

Abreviaturas: EAP: estrategia de asistencia al país (Banco Mundial)  
ECP: evaluación común para los países  
MDI: Marco Integrado de Desarrollo (Banco Mundial)  
CIS: Comunidad de Estados Independientes  
PMA: país menos adelantado

**Grupos Temáticos de las Naciones Unidas y Grupos de Estudio Interinstitucionales<sup>1</sup>**

<b>Tema/centro de interés de grupos</b>	<b>Número</b>
Grupo temático de las Naciones Unidas sobre VIH/SIDA	115
Género, género y desarrollo, mujeres y desarrollo	58
Desarrollo rural y seguridad alimentaria	48
Salud (a menudo salud y nutrición)	29
Grupo de trabajo de operaciones (o administrativo)	27
Educación	24
Erradicación (o alivio) de la pobreza	21
Medio ambiente	20
Gobierno	20
Equipo de manejo de desastres	20
Información pública, medios de comunicación, promoción	17
Derechos humanos	15
Servicios sociales (preparación de estudios BSS 20/20)	16
Grupo de trabajo de coordinación del programa	11
Niños, juventud, adolescentes	10
Empleo y modo de vida sostenible	10
Coordinación humanitaria, socorro y rehabilitación	9
Agricultura y recursos naturales	9
Desarrollo integrado de áreas	8
Estadísticas, base de datos conjunta	7
Agua y saneamiento	7
Población y desarrollo	7
Seguridad	7
Preparación ECP/MANUD	7
Aumento de la capacidad, Desarrollo de recursos humanos	7
Refugiados de emergencia y migración	6
Asuntos de control de medicamentos	6
Salud reproductiva	5
Comunicaciones	3
Sector privado	3
Seguimiento y evaluación	3
Microfinanzas	2

<b>Tema/centro de interés de grupos</b>	<b>Número</b>
Eliminación de minas	2
Adiestramiento interinstitucional (personal)	2
Infraestructura	2
Desarrollo humano sostenible	2
Industria, reestructuración industrial	2
Salud de los adolescentes	1
Reforma económica	1
Forja de la paz	1
Desmovilización	1
Ejecución nacional	1
UNSI	1
Total	573

<sup>1</sup> Informe resumido sobre Informes Anuales de Coordinadores de Residentes, 1998  
Oficina del Grupo de Desarrollo de las Naciones Unidas, julio de 1999