

Guía UNDAF

Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo



Naciones Unidas

Abril 1999

PREFACIO	3
SECCIÓN 1 - DEFINICIÓN DEL UNDAF	4
¿Qué es el UNDAF?	4
Asociados	4
Vínculos	5
SECCIÓN 2 - OBJETIVOS, ALCANCE Y DURACIÓN DEL UNDAF	7
Objetivos	7
Alcance	7
Duración	8
SECCIÓN 3 - CONTENIDO DEL UNDAF	9
Resumen ejecutivo	9
Justificación	9
Metas y objetivos	9
Estrategias de cooperación	9
Seguimiento y revisión	10
Marco de recursos del programa	10
Anexos	11
SECCIÓN 4 - PREPARACIÓN DEL UNDAF	12
Condiciones básicas	12
Principales tareas	12
Mecanismos sugeridos	13
Marco temporal	13
Financiación	14
SECCIÓN 5 - SEGUIMIENTO Y REVISIÓN	15
Seguimiento	15
Monitoreo y evaluación	17
ANEXO: CUADRO PARA EL MARCO DE RECURSOS DEL PROGRAMA	20
SIGLAS	21

“Nosotros los pueblos de las Naciones Unidas resueltos... a reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas, a crear condiciones bajo las cuales puedan mantenerse la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del derecho internacional, a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad... y a emplear un mecanismo internacional para promover el progreso económico y social de todos los pueblos, hemos decidido aunar nuestros esfuerzos para realizar estos designios.”

Preámbulo Carta de las Naciones Unidas

La Carta de las Naciones Unidas establece principios y parámetros universales que han permanecido en vigencia en los últimos 50 años. La comunidad internacional se ha puesto de acuerdo en un significativo conjunto de parámetros y metas dimanadas de las convenciones y de las conferencias mundiales de las Naciones Unidas. La paz, la seguridad, los derechos humanos y el desarrollo se consideran actualmente como condiciones interdependientes del progreso humano ¹. Mediante la proclamación del derecho al desarrollo y de otros instrumentos, se ha reafirmado que la persona humana es el sujeto central del desarrollo y que se debe considerar al ser humano como participante y beneficiario de este derecho ². El Sistema de las Naciones Unidas ha desempeñado una función prominente en esta evolución de las políticas y las prácticas del desarrollo.

En 1997 el Secretario General presentó un programa de reforma a fin de preparar al Sistema de las Naciones Unidas ante los desafíos del siglo XXI. Algunas de las medidas de la reforma, enunciadas por el Secretario General, se refieren a las actividades de desarrollo de las Naciones Unidas, una misión básica que sigue teniendo vital importancia. Aunque reconoció la importante contribución que las Naciones Unidas han hecho al desarrollo internacional durante los últimos 50 años, el Secretario General propuso medidas a fin de realzar la capacidad de la Organización para llevar a la práctica su mandato de desarrollo.

Al Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDG) se le encomendó que elaborara el Marco de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF), con objeto de lograr una mayor coherencia de los programas de cooperación de las Naciones Unidas a nivel de los países, con objetivos y calendarios comunes, en estrecha consulta con los gobiernos ³. Se elaboró una guía provisional con destino a la implementación experimental del UNDAF. Tras una evaluación de la implementación experimental y de amplias consultas con el Sistema de las Naciones Unidas, se revisó la guía del UNDAF y se formuló la guía correspondiente a la Evaluación Común del País (CCA).

El UNDAF fue uno de los temas más importantes que se examinaron en 1998 durante la revisión trienal de la política relativa a las actividades operacionales para el desarrollo realizada en la Asamblea General. En la resolución que se aprobó tras esas deliberaciones ⁴, la Asamblea General hizo hincapié en la necesidad de asegurar la plena participación e intervención directa de los gobiernos y de todas las partes del Sistema de las Naciones Unidas en el proceso del UNDAF.

El Comité Administrativo de Coordinación (CAC) ha hecho una declaración ⁵ de apoyo en la que alentó la activa participación de todos sus miembros en el CCA y en el UNDAF. Por lo tanto, se espera una participación plena de todos los integrantes del sistema de coordinadores residentes, tanto residentes como no residentes.

El equipo de las Naciones Unidas en el país, bajo el liderazgo del coordinador residente, podrán adaptar esta guía a las condiciones locales, animados por el espíritu de colaboración que sustenta la reforma propugnada por el Secretario General. Ante todo, esta guía tiene por objeto aprovechar nuestra capacidad creadora para responder de manera estratégica a las necesidades y a las aspiraciones de los pueblos a los que servimos, especialmente a los más pobres y vulnerables.

¹ Programa de Desarrollo, resolución 51/240 de la Asamblea General; Derecho al desarrollo, resolución 51/99 de la Asamblea General.

² Resoluciones 41/128 y 53/155 de la Asamblea General.

³ Renovación de las Naciones Unidas: Un programa de reforma. Informe del Secretario General, Medida 10 a), 1997.

⁴ Resolución 53/192 de la Asamblea General.

⁵ ACC/1999/7, de marzo de 1999.

¿Qué es el UNDAF?

El UNDAF es el marco de planificación de las actividades de desarrollo del Sistema de las Naciones Unidas a nivel del país. Consiste en objetivos y estrategias comunes de cooperación, un marco de recursos del programa y propuestas para el seguimiento, el monitoreo y la evaluación.

El UNDAF sienta las bases de la cooperación entre el Sistema de las Naciones Unidas, los gobiernos y otros asociados para el desarrollo, a través de la preparación de un conjunto complementario de programas y proyectos. En consecuencia, permite que el Sistema de las Naciones Unidas alcance la “colaboración orientada al logro de objetivos, la coherencia de los programas y el refuerzo mutuo” solicitados por el Secretario General de las Naciones Unidas y que la Asamblea General de las Naciones Unidas (AG) hizo suyos en la resolución 53/192.

Asociados

La participación en el UNDAF está determinada por la resolución 53/192 de la AG y por las medidas adicionales adoptadas por el Secretario General de las Naciones Unidas y el UNDG, que:

- requieren que “los gobiernos participen plenamente” y que éstos «lo asuman como propio al dar su asentimiento a la versión definitiva del Marco» (53/192);
- requieren “velar por que los fondos y programas y los organismos especializados del Sistema de las Naciones Unidas tengan una participación plena y activa” (53/192);
- requieren que estimulen la participación de otras organizaciones del Sistema de las Naciones Unidas dentro del marco del Sistema de Coordinadores Residentes (SCR), cuenten o no con representación a nivel del país, incluida “la mayor participación de las comisiones regionales, teniendo en cuenta sus mandatos y programas de trabajo concertados”(53/192);¹
- alientan a que se invite al Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y los bancos regionales de desarrollo a participar “con miras a aumentar la complementariedad entre ellos y a mejorar la división del trabajo, así como a reforzar la coherencia de las actividades sectoriales” (53/192);
- piden que se facilite la participación de entidades humanitarias y de otro orden en todas las fases de emergencia desde la preparación contra desastres y su mitigación hasta el socorro y la recuperación, e
- instan por la consulta estrecha con la sociedad civil, el sector privado y la comunidad de donantes (incluidas otras instituciones financieras internacionales).

En tanto que jefe del equipo de las Naciones Unidas en el país, el Coordinador Residente (CR) procurará la participación de todos los miembros del SCR en el proceso de preparación. Las organizaciones interesadas no residentes llegarán a un acuerdo con el equipo de país, dirigido por el CR, respecto de los arreglos concretos para su participación en el proceso del UNDAF.

El UNDAF - tanto en su proceso como en su producto - se basa en el CCA y está vinculado con otros instrumentos importantes de la cooperación para el desarrollo, utilizados por el Sistema de las Naciones Unidas y por otros asociados, según se describe a continuación.

Evaluación común del país (CCA): El CCA es un primer paso esencial en la preparación del UNDAF. Genera una comprensión común de las causas de los problemas del desarrollo así como de las necesidades y prioridades de un país. Este consenso ayuda a definir el propósito y la estrategia del apoyo prestado por el Sistema de las Naciones Unidas a un país según se describe dentro del UNDAF. Al mismo tiempo, el trabajo de equipo promovido por el CCA es indispensable para unir al Sistema de las Naciones Unidas en torno al UNDAF y genera alianzas con actores importantes del desarrollo (véanse más detalles en la guía del CCA).

Nota sobre la estrategia del país (NEP): Según la resolución 53/192 de la AG, “la nota sobre la estrategia del país sigue siendo una iniciativa voluntaria, y que donde no la haya deberían utilizarse otros marcos similares en que se reflejen las prioridades nacionales como base para preparar el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, a fin de que éste atienda plenamente a las prioridades y necesidades nacionales.”

Marcos estratégicos (ME): Estos son marcos generales aplicables a un número reducido de países en los que las organizaciones de las Naciones Unidas asumen un papel rector importante en cuanto a la solución de conflictos y esfuerzos de consolidación de la paz. Los ME abarcan una estrategia política e iniciativas para la cooperación internacional al país afectado. Por lo tanto, ofrecen un contexto amplio para la aplicación de instrumentos de planificación y programación. Como resultado, donde haya un ME preexistente este deberá considerarse durante la preparación del UNDAF.

Procedimiento de llamamiento unificado (CAP): En los países que están saliendo de una situación de emergencia compleja, en que se ha programado la asistencia del Sistema de las Naciones Unidas por medio del procedimiento de llamamiento unificado (CAP), el UNDAF se basará en las actividades de recuperación iniciadas por el CAP. Asimismo, en países en que el proceso de desarrollo y la recuperación se vean afectados por inestabilidad o vulnerabilidad, o por ambas, y en que se considere un CAP, el CAP debe basarse en la experiencia del UNDAF ².

Estrategia de asistencia al país (CAS): El UNDAF y el CAS son procesos y productos distintos pero complementarios que pueden beneficiarse con la contribución del Banco Mundial y el Sistema de las Naciones Unidas, respectivamente. Por lo tanto, debe estimularse al Banco Mundial para que participe plenamente en el proceso del UNDAF y facilite la participación del Sistema de las Naciones Unidas en la formulación del CAS. En la preparación del UNDAF deben tomarse en cuenta otros documentos convenidos entre el gobierno y las instituciones de Bretton Woods, como el documento de marco de política (Policy Framework Paper; PFP) y el programa de inversión pública (Public Investment Programme; PIP).

Marco integral de desarrollo (Comprehensive Development Framework-CDF): El Banco Mundial ha propuesto el CDF. Por cuanto aún está en evolución la plena dimensión del concepto del CDF, la orientación concreta acerca de los posibles vínculos del CCA y el UNDAF se dará en un futuro próximo ³. El proceso del UNDAF tiene objetivos y propósitos distintos del CDF, pero debe servir de sólida base para que los equipos de países inicien un diálogo con los asociados nacionales y el Banco Mundial acerca del CDF.

Criterios sectoriales: El UNDAF también sirve de base para articular una respuesta más coherente y unificada del Sistema de las Naciones Unidas a los criterios de los programas de inversiones sectoriales (SIP)/criterios a escala de todo el sector (Sector-Wide Approaches, SWAP) adoptados por el gobierno. Ese tipo de respuesta necesita tomar en cuenta los SIP/SWAP como un componente de la aplicación más amplia del enfoque de programa en reconocimiento del carácter multisectorial de la mayoría de los retos del desarrollo.

¹ Debe consultarse también la nota de orientación del CAC sobre la implementación de los procesos del CCA y el UNDAF, aprobada por el CCCPO en su 14º período de sesiones (marzo de 1999).

² Se están determinando áreas comunes entre el CAP y el UNDAF a fin de velar por el carácter complementario de ambos criterios desde el comienzo, así como de aclarar las funciones respectivas de esos instrumentos diferentes durante la etapa de recuperación. Ya se ha llegado a un consenso preliminar acerca del uso del CCA como base de la preparación tanto del CAP como del UNDAF.

³ Entre tanto los equipos de países deben remitirse a la carta del Presidente del UNDG a los Coordinadores Residentes acerca de este tema (de fecha 17 el marzo de 1999).

Objetivos

El UNDAF da renovado ímpetu al papel de las operaciones de desarrollo al hacer avanzar la misión básica del Sistema de las Naciones Unidas y al promover la visión y los principios de la Carta de las Naciones Unidas. Con tal fin, aspira a que la cooperación del Sistema de las Naciones Unidas genere mayor impacto sobre el desarrollo y el bienestar de los pueblos por medio de:

- mejor concentración y orientación a los resultados, determinando los lugares en que el Sistema de las Naciones Unidas puede surtir mayor efecto con su singular fortaleza como asociado para el desarrollo;
- mayor unidad de propósito y espíritu de equipo dentro del Sistema de las Naciones Unidas;
- mayor colaboración mediante una combinación de programación de organismos, programación paralela y conjunta;
- mejor integración de los aspectos normativos y operacionales de la cooperación para el desarrollo;
- mayor diálogo, asociaciones y alianzas más fuertes con otros miembros de la comunidad para el desarrollo, como la sociedad civil nacional y mundial, el sector privado, los donantes bilaterales, el Banco Mundial y otras instituciones financieras internacionales (IFI) y la Comisión Europea;
- uso más eficiente de limitados recursos sobre la base de una mejor división del trabajo, la racionalización de la asignación de recursos y la agilización de los procedimientos, y
- mejores oportunidades para obtener mayores recursos en apoyo de las necesidades y prioridades nacionales.

Alcance

El UNDAF sirve de marco común de referencia para los documentos de estrategia y los programas del país (u otros instrumentos semejantes), así como para cualquier documento de programas conjuntos, utilizados por las organizaciones del Sistema de las Naciones Unidas participantes en la cooperación para el desarrollo a nivel nacional. Como resultado, abarca todas las intervenciones programables y operacionales de esas organizaciones, con cierta flexibilidad respecto de las actividades normativas de los organismos especializados. Además, en el UNDAF se tomarán en cuenta las preocupaciones relativas al desarrollo derivadas de situaciones de crisis y de recuperación.

Las cuestiones sustantivas a las que se refiere el UNDAF se orientan, entre otras cosas, por la NEP o marcos normativos de programas nacionales semejantes, y las conclusiones del CCA. Entre ellos se incluyen:

- Necesidades y prioridades nacionales.
- Seguimiento coordinado de las conferencias de las Naciones Unidas y apoyo a la implementación de convenciones y declaraciones.
- Cuestiones que abarcan diversos sectores, como derechos humanos, seguridad alimentaria, sostenibilidad ambiental, población, igualdad de

Alcance

género, erradicación de la pobreza, gobernabilidad, VIH/SIDA y la abogacía y protección de los derechos del niño ¹.

- Cuestiones regionales y subregionales, incluidas iniciativas específicas de las Naciones Unidas, que preocupen en forma urgente a un país.

Duración

El UNDAF tiene la misma duración que el ciclo del programa armonizado del Sistema de las Naciones Unidas y deberá sincronizarse, en lo posible, con el ciclo de planificación nacional de desarrollo.

¹ El Comité Administrativo de Coordinación (CAC) ha preparado orientación a escala de todo el Sistema de las Naciones Unidas respecto a varias de esas cuestiones, que se deben consultar.

El UNDAF consiste de las cinco secciones siguientes (sin contar el resumen ejecutivo): justificación, metas y objetivos, estrategias de cooperación, seguimiento y revisión, y un marco de recursos del programa. A continuación se presenta una breve descripción de cada una de dichas secciones.

Resumen ejecutivo

Una breve síntesis de las principales secciones del UNDAF.

Justificación

Una breve explicación sobre las opciones particulares adoptadas en el UNDAF - desde el conjunto más amplio de cuestiones determinadas en la Evaluación Común del País (CCA) - probablemente: i) aumente el impacto de la cooperación del Sistema de las Naciones Unidas en respuesta a las necesidades y prioridades nacionales; ii) mejore el seguimiento coordinado de las conferencias de las Naciones Unidas y el apoyo a la implementación de las convenciones y declaraciones, y iii) asegure un papel importante del Sistema de las Naciones Unidas en la cooperación para el desarrollo del país, tomando en cuenta la experiencia anterior.

Metas y objetivos

Una exposición del enfoque y los resultados esperados de la cooperación que prestará el Sistema de las Naciones Unidas, identificados mediante los principios del enfoque programático.

- i) Metas de la cooperación: principales efectos sobre el desarrollo a nivel nacional, posibles de ser alcanzados de mediano a largo ¹ plazo. Deben reflejar una convergencia con las prioridades en los marcos o estrategias del programa nacional (ya sean expresos o implícitos), consideraciones de orden regional y entre los países; así como con la agenda de desarrollo mundial derivada de las conferencias, las convenciones y las declaraciones de las Naciones Unidas.
- ii) Objetivos de la cooperación: la contribución específica del Sistema de las Naciones Unidas al logro del impacto sobre el proceso de desarrollo anteriormente propuesto, basándose en las ventajas comparativas, los mandatos de las organizaciones y la experiencia en el país. Debe procurarse que esos objetivos se definan de manera verificable² estén desagregados por sexo y puedan ser alcanzados con la capacidad existente del gobierno y el Sistema de las Naciones Unidas ³.

Estrategias de cooperación

Descripción de la forma en que el Sistema de las Naciones Unidas se propone lograr los objetivos del UNDAF. En esta sección se detallan los criterios para:

- i) hacer frente a los problemas pertinentes del desarrollo, a través de abogacía, diálogo sobre políticas, asistencia para el aumento de la capacidad y apoyo para la prestación de servicios económicos y sociales esenciales;
- ii) integrar las preocupaciones que abarcan diversos sectores en el apoyo prestado por el Sistema de las Naciones Unidas;
- iii) orientar la asistencia a grupos específicos de población en desventaja y/o zonas geográficas, cuando sea posible;
- iv) aumentar la colaboración de actividades de programación y operacionales

Estrategias de cooperación

- dentro del Sistema de las Naciones Unidas;
- v) generar alianzas con los asociados importantes del desarrollo, e
 - vi) identificar áreas críticas de vulnerabilidad a los efectos de la preparación para casos de desastre (incluida la planificación para casos de emergencia) y la reducción de sus efectos, en colaboración con los organismos humanitarios.

Seguimiento y revisión

Descripción de como se implementará, se monitoreará y se revisará las disposiciones del UNDAF por medio de los programas y proyectos de las organizaciones del Sistema de las Naciones Unidas participantes y de otros procesos complementarios. Para ello es necesario ocuparse por lo menos de seis asuntos importantes, de la manera siguiente:

- preparación de programas y proyectos de las organizaciones del Sistema de las Naciones Unidas participantes utilizando el UNDAF como marco común de referencia;
- preparación de programas paralelos y/o conjuntos, basados en propuestas de acción colectiva contenidas dentro del UNDAF;
- uso esperado del UNDAF para la abogacía, el diálogo sobre políticas y el apoyo para la coordinación de la cooperación;
- expectativas y estrategias para la movilización de recursos;
- identificación de mecanismos e instrumentos mediante los cuales el Sistema de las Naciones Unidas, el gobierno y otros asociados para el desarrollo pueden dialogar, planificar, monitorear y revisar las actividades de seguimiento, y
- preparación de un plan de monitoreo y evaluación del UNDAF, incluyendo indicadores para evaluar el progreso hacia el logro de los objetivos del UNDAF.

Marco de recursos del programa

Presentación de los vínculos entre las metas, los objetivos y las estrategias de cooperación propuestos en el UNDAF y la movilización y asignación de recursos por las organizaciones participantes del Sistema de las Naciones Unidas en un marco indicativo. Entre otras cosas, esta sección: a) facilita el monitoreo y la evaluación basadas en los resultados de las actividades de programación y operacionales en apoyo del UNDAF, y b) sirve de base para evaluar la asignación de recursos y los desembolsos del Sistema de las Naciones Unidas tomando en cuenta los objetivos planificados.

El marco de recursos del programa debe incluir una revisión de: a) la forma en que la disponibilidad o falta de recursos afectó las decisiones adoptadas en el UNDAF, y b) la forma en que la asignación indicativa de recursos y los objetivos específicos de movilización propuestas en el UNDAF se ajustan a las metas, los objetivos y las estrategias de cooperación establecidos.

- **Asignación:** El marco de recursos de los programas debe suministrar la estimación de la asignación financiera de cada organización del Sistema de las Naciones Unidas participante en el contexto de las metas y los objetivos de cada UNDAF (véase el cuadro de recursos en el Anexo). Esas contribuciones deben incluir tanto recursos ordinarios como de otro orden, sobre la base de la asignación y las proyecciones previas de recursos aportados por cada organización. Las cifras deben presentarse como órdenes de magnitud, exactas en el momento de la preparación, y a los efectos indicativos solamente. Debe dejarse en claro que los compromisos de recursos sólo pueden hacerse en los documentos del programa o proyecto del país, según los procedimientos y los mecanismos aprobados por cada organización. Las organizaciones participantes siguen siendo además plenamente responsables del uso de sus recursos.

En los casos en que los recursos se aporten en especie, debe indicarse en el cuadro de recursos su equivalente en valor monetario. La cooperación técnica de los organismos especializados debe tratarse de manera semejante en términos de su valor monetario equivalente, velando, sin embargo, por no contabilizar dos veces la financiación aportada por otras organizaciones del Sistema de las Naciones Unidas.

- **Movilización:** La resolución 50/227 de la AG y el ECOSOC han solicitado que los fondos y programas de las Naciones Unidas formulen estrategias de movilización de recursos. Por cuanto se espera que el UNDAF identifique el total de recursos requeridos y lo que falta, constituirá un punto de referencia útil para ayudar a las organizaciones del Sistema de las Naciones Unidas participantes a obtener los recursos adicionales requeridos en apoyo de los objetivos de cooperación convenidos con los asociados nacionales. Esto podrá incluir fondos requeridos para ampliar toda iniciativa importante de colaboración determinada dentro del UNDAF⁴.

Por cuanto el marco inicial de recursos del programa contendrá solamente cifras indicativas, será necesario actualizar anualmente el cuadro de recursos.

- A. Lecciones aprendidas de la cooperación prestada por el Sistema de las Naciones Unidas en el anterior ciclo de programas.
- B. Situación de la cooperación para el desarrollo en el país (breve reseña de quién hace qué, incluida la información más reciente acerca de los flujos de recursos).
- C. Datos del marco de indicadores del CCA.
- D. Documento de planificación en casos de emergencia (cuando proceda).

¹ Esos efectos sobre el desarrollo surgen de una combinación de factores que abarcan diversos sectores y requieren los esfuerzos sostenidos de diversos asociados. Por todas esas razones no se logran sólo con el apoyo del Sistema de las Naciones Unidas aunque las organizaciones del Sistema de las Naciones Unidas puedan hacer una contribución variable a su logro.

² Deben tratar de satisfacer los criterios de ser concretos, atribuibles, pertinentes y susceptibles de ser vigilados y seguidos.

³ Esos objetivos describen efectos sobre el desarrollo logrados mediante la acción de varias organizaciones del Sistema de las Naciones Unidas que abarquen diversos sectores; de esta manera, resumiendo los *efectos diferentes* que es posible lograr con el uso del UNDAF en lugar de simplemente ejecutar programas y proyectos separados de países. En principio, todos esos efectos pueden alcanzarse: a) con los recursos del Sistema de las Naciones Unidas en colaboración con los asociados del desarrollo, y b) en el marco temporal del UNDAF.

⁴ Las organizaciones participantes pueden usar un cuadro semejante al propuesto en el Anexo A para presentar su estimación de los requisitos de movilización de recursos.

Condiciones básicas

La preparación del UNDAF normalmente tiene lugar en países que han: a) completado el CCA, y b) armonizado los ciclos de programas de todos los fondos y programas. En circunstancias excepcionales los países que no reúnan esas condiciones pueden seguir adelante, tras consultas entre el equipo de país, dirigido por el Coordinador Residente y las sedes de las organizaciones del Sistema de las Naciones Unidas participantes.

Principales tareas

El equipo de país, bajo la dirección y la intervención generales del Coordinador Residente, diseña, ejecuta y administra el proceso preparatorio del UNDAF a nivel del país ¹. Como parte integral de sus funciones, el CR debe procurar la plena participación del gobierno en todas las etapas del proceso, teniendo presente que la coordinación de la cooperación para el desarrollo corresponde a las autoridades nacionales.

La preparación del UNDAF implica un proceso de planificación estratégica que se basa en la comprensión común de los retos para el desarrollo identificados en el CCA. Concretamente, se puede tratar la parte substancial del UNDAF utilizando las conclusiones del CCA, en particular, las relacionadas con las necesidades y prioridades nacionales, el seguimiento a nivel del país de las conferencias de las Naciones Unidas y la aplicación de las convenciones y declaraciones, las enseñanzas extraídas de la cooperación para el desarrollo, y las consecuencias de las tendencias. Además, la participación amplia en la preparación del CCA refuerza el espíritu de equipo del Sistema de las Naciones Unidas y prepara el terreno para las asociaciones cuyo potencial puede utilizarse por medio del UNDAF.

A continuación se ofrece una orientación adicional acerca del proceso preparatorio, sobre la base de las buenas prácticas derivadas de la fase experimental del UNDAF.

- El acuerdo en una etapa preliminar sobre las cuestiones importantes será esencial para el éxito del proceso y el producto del UNDAF. Entre esos asuntos se incluyen las oportunidades de apoyo del Sistema de las Naciones Unidas que se desprenden del CCA; el potencial del enfoque estratégico de la cooperación futura entre el Sistema de las Naciones Unidas y el país en que se aplica el programa; las funciones generales y responsabilidades en la preparación del UNDAF, incluyendo las necesidades de apoyo externo, los términos de referencia provisionales y los productos esperados de cualquier grupo, comité o equipo que prepare el documento del UNDAF.
- Un plan de trabajo del UNDAF que sirva como principal referencia e instrumento de gestión para el proceso preparatorio, que pueda utilizarse como componente integral del plan de trabajo anual del CR y los programas de trabajo de cada una de las organizaciones participantes.
- Las consultas con diversos asociados para el desarrollo acerca del posible contenido del UNDAF serán fundamentales para contar con un proceso preparatorio y un producto final de excelente calidad. Por esas razones, entre otras, es necesario que el CR procure concertar un acuerdo en las etapas iniciales con el gobierno acerca del propósito, el alcance y la frecuencia de esas consultas.

La resolución 53/192 de la AG observa a este respecto «la importancia de intensificar las consultas, en la formulación del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, entre los gobiernos nacionales, los organismos de desarrollo de las Naciones Unidas, con inclusión de los

Principales tareas

organismos especializados, y otros asociados para el desarrollo competentes» (con respecto al Sistema de las Naciones Unidas, la resolución insta asimismo a una mayor participación de las Comisiones Regionales). Además, la resolución 53/192 señala que “el Sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo ayude a los gobiernos a crear un entorno propicio al fortalecimiento de los vínculos entre los gobiernos nacionales, el Sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales nacionales y el sector privado, todos ellos participantes en el proceso de desarrollo.”

- Con respecto a la finalización, aprobación y distribución del documento del UNDAF en la forma en que haya sido convenido por el equipo de país, además de las observaciones de las sedes de las organizaciones del Sistema de las Naciones Unidas participantes, se requiere también el acuerdo del gobierno acerca del UNDAF definitivo a fin de velar por que lo asuma como propio. Los detalles acerca de la forma en que se obtiene ese acuerdo se determinan a nivel del país.

Se espera que el Coordinador Residente presente una versión definitiva del UNDAF al UNDG (por conducto de la Oficina del Grupo para el Desarrollo) y las sedes de las organizaciones del Sistema de las Naciones Unidas en la forma en que haya sido convenido por el gobierno y el equipo de país. El Coordinador Residente informará además acerca del proceso preparatorio en su informe anual.

Mecanismos sugeridos

La experiencia de la fase experimental demuestra que los mecanismos que se describen a continuación resultan eficaces en el plano nacional. No obstante, toda decisión acerca de su uso debe tomarse a nivel local.

- Puede establecerse un comité directivo o grupo de trabajo del UNDAF que asuma la implementación y monitoreo continuo del plan de trabajo del UNDAF² informando al Comité sobre el terreno³. En caso de que exista, puede encomendarse además a ese grupo la coordinación de la consolidación de los borradores del texto y la finalización del documento del UNDAF mismo. El comité directivo normalmente estaría compuesto de funcionarios técnicos o del programa designados por las organizaciones del Sistema de las Naciones Unidas participantes y el gobierno, prestando atención al equilibrio de género en la composición del grupo.
- Los grupos temáticos pueden desempeñar un papel crítico en la preparación del UNDAF. En vista de las posibles responsabilidades, funciones, membresía y términos de referencia de esos grupos, tanto en la formulación del UNDAF como posteriormente, es necesario que el equipo de las Naciones Unidas en el país preste detenida consideración a esos grupos.

Marco temporal

El tiempo requerido para preparar un UNDAF será diferente según las circunstancias de los países. En la medida de lo posible el proceso no debe tardar más de diez a doce semanas a condición de que ya se haya preparado el CCA. Por cuanto las organizaciones participantes formularán sus documentos de estrategia y de programa del país haciendo referencia al UNDAF, deben velar por que se prepare con suficiente anticipación para su presentación a los órganos rectores.

La preparación del UNDAF no debe requerir recursos financieros sustanciales. Todos los gastos relacionados con su preparación deben cargarse localmente a los presupuestos del Coordinador Residente y las organizaciones del Sistema de las Naciones Unidas participantes, con excepción de la asistencia recibida dentro del marco de un acuerdo global.

¹ Véase en la sección 1, página 1, el papel del Coordinador Residente para velar por la participación de todos los miembros del SCR en el proceso.

² Todo comité directivo o grupo de trabajo u órgano semejante de ese tipo será distinto de las entidades mencionadas oficiosamente como los “jefes de los organismos” o la “oficina del Coordinador Residente”.

³ Resoluciones 47/199 y 50/120 de la AG.

El UNDAF se realizará a través de los programas y proyectos de las organizaciones del Sistema de las Naciones Unidas participantes en el país y mediante sus esfuerzos de colaboración. Las posibilidades de seguimiento son muy diversas. A continuación se describen las más importantes.

PREPARACION Y EJECUCION DE PROGRAMAS Y PROYECTOS DE LAS ORGANIZACIONES DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARTICIPANTES

El reto más importante al completarse el UNDAF será velar por que sus disposiciones se reflejen en la cooperación entre el Sistema de las Naciones Unidas y el país del programa. Esa tarea se cumplirá por medio de los procesos de programación de las organizaciones del Sistema de las Naciones Unidas participantes, dirigidas por el gobierno y con la participación de otros asociados para el desarrollo. Esos procesos deben brindar además oportunidades para las consultas interinstitucionales y la participación de esas instituciones.

En términos del **contenido**, el seguimiento requiere algunas medidas, como se describe a continuación.

- La selección y definición de metas, objetivos y estrategias de intervención así como la pauta de asignación de recursos en los programas y proyectos de cada organización deben ser consistente con el UNDAF. En consecuencia, en los textos de los programas de cada país y los documentos de los proyectos se especificará la forma en que las organizaciones del Sistema de las Naciones Unidas han recurrido al UNDAF.
- Las propuestas en el marco del UNDAF respecto de toda iniciativa paralela o conjunta de programación deben complementarse e incorporarse en los programas o proyectos. Esto es esencial para lograr uno de los objetivos principales del UNDAF, que es realzar la eficacia del Sistema de las Naciones Unidas mediante la colaboración en la acción ¹.
- Ya sea que la cooperación se realice en términos individuales, paralelos o conjuntos, el Sistema de las Naciones Unidas, trabajando en colaboración con el gobierno, necesita utilizar el enfoque programático ² y la ejecución nacional ³ en tanto modalidades preferidas, guiadas por una evaluación de la capacidad nacional para aplicar esas modalidades. En los casos en que se requiera aumento de la capacidad es necesario que las organizaciones del Sistema de las Naciones Unidas participantes hagan esfuerzos concertados para hacer frente a esta limitación como cuestión prioritaria.

En términos de **procesos**:

- Pueden utilizarse grupos temáticos para recabar los insumos y la participación de las organizaciones del Sistema de las Naciones Unidas y de los asociados para el desarrollo;
- antes de la presentación de los programas individuales de país a los órganos rectores, el equipo de las Naciones Unidas en el país examinará las actividades propuestas a nivel nacional ⁴ a fin de velar por su coherencia con las metas y los objetivos del UNDAF; en los casos en que lo requieran los procedimientos y las estructuras de las organizaciones o en caso que las organizaciones no estén representadas localmente, esto se logrará mediante consultas con las sedes o las oficinas regionales de cada organización, y

- finalmente, el UNDAF se enviará a los órganos rectores en lo que se refiere a la presentación de los programas de país y otros documentos semejantes.

ABOGACIA Y DIALOGO SOBRE POLITICAS

Usando el UNDAF como plataforma, las actividades de abogacía y el diálogo sobre políticas se pueden centrar en:

- la evolución de la situación del país y sus consecuencias respecto de la cooperación para el desarrollo, especialmente el papel del Sistema de las Naciones Unidas;
- mejor integración de la cooperación prestada por el Sistema de las Naciones Unidas con las políticas, los planes y los programas nacionales, facilitada mediante la aplicación del enfoque de programa;
- apoyo del Sistema de las Naciones Unidas al seguimiento de la agenda mundial de desarrollo derivado de las conferencias de las Naciones Unidas, convenciones y declaraciones;
- acuerdo sobre la participación del Sistema de las Naciones Unidas en los programas de inversión sectorial (SIP) y los criterios a escala de todo el sector (Sector-Wide Approaches, SWAP) y definición de esa participación, y
- comunicación más clara con los asociados bilaterales, multilaterales, de la sociedad civil, del sector privado y de otro orden respecto al papel especial y el impacto del Sistema de las Naciones Unidas en la cooperación para el desarrollo con el país.

APOYO AL GOBIERNO PARA LA COORDINACION DE LA AYUDA

Los procesos preparatorios del CCA y el UNDAF pueden generar valor agregado en forma que permita que el Sistema de las Naciones Unidas apoye en mejor medida la coordinación de la ayuda, en los casos en que el gobierno así lo solicite. Ese valor agregado puede proceder de alianzas más sólidas, mayor formación de redes entre organizaciones de desarrollo, mayor intercambio de información y conocimientos especializados y de un mejor enfoque de la participación y colaboración del Sistema de las Naciones Unidas en la cooperación para el desarrollo.

Las organizaciones del Sistema de las Naciones Unidas pueden basarse en esos activos para apoyar al gobierno respecto de la coordinación de la ayuda en forma continua, por ejemplo, mediante el uso de grupos temáticos y la organización de misiones de varios donantes y evaluaciones conjuntas. Los exámenes del UNDAF, como parte de los procesos normales de examen de programas y de los procedimientos del programa de trabajo y presentación de informes del Sistema de Coordinadores Residentes pueden brindar oportunidades adicionales para reunir a diversos asociados con el fin de examinar cuestiones importantes del desarrollo y el futuro apoyo de los donantes al país.

MOVILIZACION DE RECURSOS

El seguimiento del UNDAF brinda una oportunidad para obtener recursos adicionales en apoyo de las necesidades y prioridades nacionales. Esos recursos pueden obtenerse mediante el mejoramiento del apoyo prestado por el Sistema de las

Naciones Unidas a la participación del gobierno en mecanismos de Grupo Consultivo y de Mesa Redonda, así como mediante actividades de recaudación de fondos individuales y conjuntas.

AGILIZACION Y SIMPLIFICACION DE PROCEDIMIENTOS

En la resolución 53/192 la Asamblea General insta a que “se sigan simplificando, armonizando y racionalizando los procedimientos para ejecutar sobre el terreno las actividades operacionales del Sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo... en consulta con los gobiernos nacionales”. Insta además a “los fondos y programas a que adopten medidas concretas y establezcan calendarios para fomentar la simplificación y armonización de los procedimientos y a que informen de ello a sus respectivos órganos rectores”.

El UNDAF debe contribuir en definitiva a esta agilización de los procedimientos mediante la simplificación de los requisitos que tienen las organizaciones respecto de la programación y las operaciones. Este resultado, no obstante, sólo podrá obtenerse cuando las organizaciones del Sistema de las Naciones Unidas reformen las normas, los reglamentos y los procedimientos vigentes para adoptar la simplificación y armonización a nivel de todo el sistema⁵. Si bien se esperan progresos en esta área en un futuro próximo, se invita a los equipos de país a que busquen maneras eficientes de simplificar y armonizar sus procedimientos de programación y operativos en el contexto de las normas y los procedimientos vigentes a fin de que todo el sistema responda de manera más efectiva a los requisitos y las condiciones locales.

ADOPCION DE MEDIDAS DE SEGUIMIENTO

El seguimiento exitoso de la preparación del UNDAF normalmente requerirá un mecanismo continuo de diálogo, planificación y revisión entre el gobierno, el Sistema de las Naciones Unidas y otros asociados para el desarrollo. Tales mecanismos - por ejemplo, comités conjuntos, grupos de trabajo y comisiones mixtas - deben basarse, cuando sea posible, en medidas ya adoptadas por el SCR en el país.

Los grupos temáticos pueden constituir un mecanismo potencialmente importante por medio del cual el Sistema de las Naciones Unidas - en colaboración con los asociados para el desarrollo - puede planificar, monitorear y ejecutar iniciativas propuestas en el UNDAF, incluidas propuestas relativas a programación paralela y conjunta. También pueden encomendárseles que se aseguren de que se mantenga la coherencia con el UNDAF a medida que las organizaciones del Sistema de las Naciones Unidas participantes preparen nuevos programas y proyectos. Dada su potencialidad, puede resultar útil aclarar el papel, las funciones y la composición de los grupos temáticos en la fase de seguimiento del UNDAF, salvo en los casos en que las actividades del grupo se rijan por legislación (por ejemplo, con respecto al VIH/SIDA).

Las organizaciones del Sistema de las Naciones Unidas que participan en el UNDAF, dirigidas por el Coordinador Residente, son responsables del monitoreo y evaluación del UNDAF en estrecha asociación con el gobierno. Esas guías se refieren a los principios y requisitos básicos aplicables a todos los países donde exista el UNDAF dejando a nivel de los países la determinación de modalidades y arreglos específicos.

PRINCIPIOS BASICOS DEL MONITOREO Y EVALUACION DEL UNDAF

Las actividades de monitoreo y evaluación deben centrarse en:

- el grado en que el UNDAF ha cumplido su propósito básico, según lo indicado en la medida 10 a) propuesta por el Secretario General y en la resolución 53/192 de la Asamblea General, pormenorizado en la sección 2 de estas Guías;
- el grado de progreso hacia las metas y los objetivos del UNDAF y las lecciones aprendidas;
- el progreso de asociación más efectivas dentro del Sistema de las Naciones Unidas, con el gobierno y otros asociados para el desarrollo;
- el progreso de la armonización y agilización de los procedimientos y procesos de programación y operacionales para evitar la multiplicidad de exigencias y la imposición de una carga innecesaria tanto al gobierno como a las organizaciones del Sistema de las Naciones Unidas participantes⁶.

MONITOREO

El monitoreo del UNDAF es fundamental para asegurar que siga siendo relevante a las necesidades y prioridades del desarrollo nacional y siga constituyendo un instrumento eficaz para una mejor colaboración del Sistema de las Naciones Unidas. En este particular, deben hacerse exámenes periódicos para evaluar los progresos del UNDAF. El monitoreo ayudará también a identificar los temas de los que deben ocuparse futuras evaluaciones.

En la medida de lo posible, y a fin de reducir la carga impuesta tanto al Sistema de las Naciones Unidas como a los asociados y los gobiernos, el monitoreo debe realizarse como parte integral de los procedimientos y procesos existentes de las organizaciones del Sistema de las Naciones Unidas participantes. En particular, los siguientes constituyen puntos de entrada obvios para hacer exámenes de ese tipo:

- *Preparación y revisión del plan de trabajo y el informe anual del Coordinador Residente.* Sobre la base de las conclusiones de la revisión anual de los programas de país o proyectos realizados por las organizaciones participantes (incluidas las conclusiones acerca de su contribución para cumplir los objetivos del UNDAF), el equipo de país, dirigido por el CR, y en estrecha colaboración con el gobierno y otros asociados, normalmente evaluará los progresos del UNDAF en el año anterior y presentará el resultado de esa actividad en el informe anual del CR.
- *Las revisiones de mitad de período de los programas de cooperación del país.* Se espera que el equipo del país determine el criterio más apropiado para hacer la revisión de mitad de período del UNDAF y su participación en él. A medida que las organizaciones participantes hagan la revisión de mitad de período de sus programas de cooperación, en forma individual o conjunta, deben tratar de analizar la pertinencia del UNDAF y el CCA y evaluar los progresos hacia los objetivos del UNDAF. El equipo de país dirigido por el CR, debe usar esa información para evaluar el UNDAF e informar al respecto en el informe anual del CR.

EVALUACION

Al terminar el ciclo del UNDAF las organizaciones participantes, en consulta con el gobierno, organizan una evaluación del UNDAF, cuyo principal objetivo es:

- examinar el grado en que ha cumplido su propósito básico en cuanto instrumento, según lo indicado en la medida 10 a) propuesta por el Secretario General y en la resolución 53/192 de la Asamblea General, pormenorizada en las presentes guías (sección 2).
- valorar los logros de todos o de los objetivos específicos del país, seleccionados en los UNDAF individuales y hacer un recuento de las lecciones aprendidas, incluidas las prácticas suficientemente validadas que pudieran adoptarse para los UNDAF posteriores y las actividades semejantes.

Por cuanto el UNDAF hace hincapié en el valor de las asociaciones, la evaluación debe hacerse en forma conjunta. Las organizaciones del Sistema de las Naciones Unidas participantes, en consulta con el gobierno, determinarán los temas concretos que se abarcarán. Con tal objeto se elaborarán los términos de referencia, incluido el enfoque de la evaluación, y se acordarán al nivel del país.

No obstante, las organizaciones del Sistema de las Naciones Unidas participantes, en la medida que corresponda y en caso necesario, seguirán haciendo evaluaciones de los aspectos generales y concretos de sus programas y proyectos de países, incluida su contribución al cumplimiento de los objetivos del UNDAF. Los resultados de esas evaluaciones contribuirán a la evaluación del UNDAF.

¹ El UNDG ha adoptado terminología común acerca de la programación paralela y conjunta. Se considera que la programación paralela es un proceso en que dos o más entidades de las Naciones Unidas diseñan programas separados pero contribuyen al logro de un objetivo común determinado en un proceso colaborativo de evaluación, en un marco temporal concertado. La programación conjunta tiene lugar en los casos en que entidades de las Naciones Unidas realizan conjuntamente evaluaciones de problemas, diseñan intervenciones consistentes en objetivos compartidos, medidas, marcos temporales, requisitos de recursos y clara delineación de responsabilidades (Referencia: UNDG, Definición de procesos y productos para mejorar la colaboración de programas del UNDG, marzo de 1999).

² Véase el manual de referencia de las actividades operacionales del CCCPO en la sección sobre enfoque programático.

³ *Ibid*, sección sobre ejecución nacional.

⁴ Esta es una función se espera se lleve a cabo por el Comité sobre el terreno, como señalado en las resoluciones 47/199, párrafos. 40-41 y 50/120, párrafos 41 de la Asamblea General.

⁵ Las guías a escala de todo el Sistema de las Naciones Unidas impartidas por el Comité Consultivo en Cuestiones de Programas y de Operaciones (CCCPO) respecto del enfoque de programa, la ejecución nacional y el monitoreo y la evaluación podrán servir para la continuación de la labor.

⁶ La consideración combinada de esos elementos permitirá la evaluación del valor agregado del UNDAF.

**Anexo: Cuadro para el marco de recursos del programa
(millones de dólares EEUU)**

ORGANIZACIÓN PARTICIPANTE	OBJETIVOS DEL UNDAF		
	OBJETIVO I	OBJETIVO II	OBJETIVO III
PNU	Normales Otros	Normales Otros	Normales Otros
FNUAP	Normales Otros	Normales Otros	Normales Otros
UNICEF	Normales Otros	Normales Otros	Normales Otros
PMA	Normales Otros	Normales Otros	Normales Otros
ORGANISMOS ESPECIALIZADOS			
OTROS ¹			
TOTAL			

¹ En la participación en los gastos de asociados para el desarrollo se incluyen las instituciones de Bretton Woods (IBW). La financiación por las IBW de programas separados pero conexos no se incluirá en este cuadro pero, en caso de corresponder, se citarán en el UNDAF

CAC	Comité Administrativo de Coordinación
CAP	Proceso de llamamiento unificado (<i>Consolidated Appeal Process</i>)
CAS	Estrategia de asistencia al país (<i>Country Assistance Strategy</i>)
CCA	Evaluación Común del País (<i>Common Country Assessment</i>)
CDF	Marco integral de desarrollo (<i>Comprehensive Development Framework</i>)
CR	Coordinador Residente
DGO	Oficina del grupo para el desarrollo (<i>Development Group Office</i>)
ENUP	Equipo de las Naciones Unidas en el país (<i>United Nations Country Team</i>)
IBW	Instituciones de Bretton Woods
IFI	Instituciones financieras internacionales
ME	Marcos estratégicos (<i>Strategic Framework</i>)
NEP	Nota sobre la estrategia del país (<i>Country Strategy Note</i>)
PFP	Documento de marco de política (<i>Policy Framework Paper</i>)
PIP	Programa de inversión pública (<i>Public Investment Programme</i>)
SCR	Sistema de coordinadores residentes
SIP	Programas de inversión sectorial (<i>Sectoral Investment Programmes</i>)
SNU	Sistema de las Naciones Unidas
SWAP	Criterios de escala de todo el sector (<i>Sector-Wide Approaches</i>)
UNDAF	Marco de las Naciones Unidas para el Desarrollo (<i>United Nations Development Assistance Framework</i>)
UNDG	Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (<i>United Nations Development Group</i>)