



**NACIONES
UNIDAS**

HSP

HSP/GC/21/2/Add.8



ONU-HÁBITAT

**Consejo de Administración del
Programa de las
Naciones Unidas para los
Asentamientos Humanos**

Distr. General
1° de diciembre de 2006

Español
Original: Inglés

21° período de sesiones

Nairobi, 16 a 20 de abril de 2007

Tema 5 del programa provisional*

**Actividades del Programa de las Naciones Unidas para los
Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), incluidas las
cuestiones de coordinación**

**Actividades del Programa de las Naciones Unidas para los
Asentamientos Humanos: informe de la Directora Ejecutiva
sobre la marcha de los trabajos**

Adición

**Evaluación estratégica independiente del desempeño y los efectos
de los Administradores del Programa de Hábitat**

Resumen del informe de evaluación

1. En su resolución 20/15, el Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) pide a la Directora Ejecutiva que “lleve a cabo una evaluación estratégica independiente del desempeño y los efectos de los administradores del Programa de Hábitat antes de finales de 2006 y que presente un informe al respecto al Consejo de Administración en su 21° período de sesiones”.
2. La secretaría ultimó el mandato para dicha evaluación a finales de 2005, en consulta con el Comité de Representantes Permanentes de ONU-Hábitat. El proceso de evaluación comenzó con una autoevaluación por los administradores del Programa de Hábitat, tras la cual se realizó una evaluación general en las sedes de ONU-Hábitat, que fue presentada al Comité de Representantes Permanentes para que la examinara en mayo de 2006.
3. La evaluación externa tuvo lugar en el período comprendido entre junio y octubre de 2006. Incluyó un estudio preliminar de toda la documentación pertinente, una serie de entrevistas a especialistas y el envío de misiones de evaluación a ocho países en desarrollo en los

* HSP/GC/21/1.

K0654592 241207 220207

que los administradores del Programa de Hábitat hubiesen desempeñado funciones durante, como mínimo, dos años. La evaluación externa se pudo llevar a cabo gracias a una contribución financiera del Gobierno de Suecia. El informe de evaluación íntegro, del cual se extrajo el presente resumen, se somete a la consideración del Consejo de Administración en el documento HSP/GC/21/INF/3.

4. No obstante lo expuesto en las conclusiones y recomendaciones de la evaluación estratégica independiente, que ha sido analizada positivamente por la secretaria, la Directora Ejecutiva ha confirmado que la asignación presupuestaria procedente de la Fundación para el Hábitat y los Asentamientos Humanos para los administradores del Programa de Hábitat se ajusta totalmente al programa de trabajo y el presupuesto para 2006-2007, como lo solicitó el Consejo de Administración en su resolución 20/15.

5. La Directora Ejecutiva ha expresado la esperanza de que el Consejo de Administración estudie las recomendaciones formuladas en el informe de evaluación a fin de movilizar más apoyo político y financiero para la iniciativa sobre los administradores del Programa de Hábitat como un elemento decisivo del plan estratégico e institucional a mediano plazo de ONU-Hábitat (véase el documento HSP/GC/21/5).

I. Resumen

A. Antecedentes y origen del programa

6. En el presente informe se describe la evaluación externa del desempeño y los efectos de los administradores del Programa de ONU-Hábitat (administradores del Programa de Hábitat). El equipo de evaluación analizó los efectos de los administradores del Programa de Hábitat en los países donde éstos fueron asignados, mediante:

a) Un estudio preliminar de la documentación pertinente (incluido el informe de evaluación interna presentado por ONU-Hábitat al Comité de Representantes Permanentes, en mayo de 2006, la autoevaluación de los administradores del Programa de Hábitat y la evaluación de las oficinas regionales de la organización y de las oficinas exteriores del PNUD seleccionadas);

b) Entrevistas a especialistas clave de las sedes de ONU-Hábitat y de oficinas regionales;

c) Misiones de evaluación enviadas a ocho países (Colombia, Egipto, Filipinas, México, Mozambique, Nigeria, Senegal y Sri Lanka).

7. La iniciativa sobre los administradores del Programa de Hábitat fue lanzada tras la firma, en octubre de 2002, de un memorando de entendimiento entre ONU-Hábitat y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en el cual ambas organizaciones contrajeron el compromiso de crear puestos de administrador del Programa de Hábitat en países seleccionados, con especial énfasis en los países menos adelantados, a fin de promover la ejecución del mandato de ONU-Hábitat y fortalecer la coordinación interinstitucional a nivel de país. Los primeros puestos de administrador del Programa de Hábitat se crearon en 2003, después de lo cual la iniciativa creció con rapidez en 2004-2005 hasta llegar a contar actualmente con 36 administradores del Programa de Hábitat, de los cuales 22 están asignados a África subsahariana, cuatro a los Estados árabes, seis a América Latina y el Caribe, y cuatro a Asia y el Pacífico.

8. El principal objetivo de esta iniciativa fue disminuir obstáculos importantes para la ejecución del mandato de ONU-Hábitat resultantes de su falta de presencia sustantiva en los países. En el presente informe se analiza sucintamente la manera en que el programa de administradores del Programa de Hábitat es plenamente coherente con el mandato de ONU-Hábitat, tal como se define en la resolución 32/162, de 19 de diciembre de 1977, de la Asamblea General (establecimiento del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos), fortalecido ulteriormente por la resolución 56/206, de 1º de enero de 2002, de la Asamblea General (que transforma al Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos en ONU-Hábitat,) un programa de las Naciones Unidas con todos los requisitos pertinentes y en consonancia con la atención prioritaria que en el actual proceso de reforma de las Naciones Unidas se asigna al apoyo en el país.

B. **Ámbito del informe**

9. Con arreglo al mandato para la evaluación, en el informe se analiza el desempeño, la eficacia, el valor añadido y los efectos de un administrador del Programa de Hábitat como instrumento para la promoción del mandato inicial de ONU-Hábitat en sus dos dimensiones: la normativa y la operacional. Más específicamente, se examina en qué medida la asignación de los administradores del Programa de Hábitat ha contribuido a:

- a) Integrar las cuestiones de los asentamientos humanos en instrumentos multilaterales de programación fundamentales para el desarrollo nacional;
- b) Promover el mandato general y normativo de ONU-Hábitat;
- c) Apoyar las actividades operacionales de ONU-Hábitat;
- d) Abordar cuestiones intersectoriales comunes para los aspectos antes mencionados.

10. Además, en el informe se examinan cuestiones financieras y administrativas de la iniciativa sobre los administradores y sus efectos en la eficacia de ésta.

11. Se procuró que la evaluación externa fuera un ejercicio orientado hacia el futuro del que se pudiera aprender y del cual, por ende, se pudieran extraer conclusiones que ONU-Hábitat y el PNUD, el Consejo de Administración, el Comité de Representantes Permanentes de ONU-Hábitat y otros interesados directos pudieran tener en cuenta en el proceso de adopción de decisiones. La sección final del informe contiene un resumen de las principales conclusiones y recomendaciones.

C. **Conclusiones y experiencia obtenida**

12. **Apreciación General:** El análisis del equipo de evaluación es, en general, positivo, y en él se resaltan los beneficios netos que ONU-Hábitat, sus asociados nacionales y el sistema de las Naciones Unidas a nivel de país han obtenido mediante la asignación de los administradores del Programa de Hábitat. Se señala la manera en que esta iniciativa ha reducido apreciablemente la desventaja estructural inherente a la anterior ausencia de representación de ONU-Hábitat en los países. Señala además la forma en que las cruciales cuestiones del desarrollo incluidas en el mandato de ONU-Hábitat han adquirido mayor relieve y se reflejan más adecuadamente en los programas nacionales y multilaterales, así como la medida en que ha aumentado la capacidad de la organización para repercutir de manera positiva a nivel de país tanto en el aspecto normativo como en el operacional. También se resalta un conjunto de deficiencias y obstáculos relativos, que se deben abordar como parte de la ampliación de la iniciativa. Las secciones siguientes contienen un resumen de las conclusiones de la evaluación respecto de cada una de las cuestiones clave examinadas.

13. **Integración de las cuestiones relacionadas con la vivienda y la pobreza urbana en instrumentos multilaterales de programación.** El equipo de evaluación llegó a la conclusión de que la asignación de los administradores del Programa de Hábitat ha posibilitado conocer importantes problemas del desarrollo urbano que antes solían quedar al margen o abordarse de manera aislada, y que ello se refleja en instrumentos multilaterales de programación mucho más coherentes y estructurados. El equipo de evaluación examinó la participación de los administradores en la formulación de estos instrumentos, incluidas las evaluaciones comunes para los países, los marcos de asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo y los documentos nacionales de estrategia para la reducción de la pobreza. Estimó que en la mayoría de los casos la participación de los administradores ha dado mayor realce a las esferas temáticas de ONU-Hábitat. Los administradores se han integrado plenamente en la mayoría de los grupos de trabajo interinstitucionales encargados de formular estos instrumentos. Los Coordinadores Residentes de las Naciones Unidas y los organismos nacionales sectoriales han apreciado por igual esta importante adición. La ubicación de los administradores en los mismos locales del PNUD contribuyó de manera positiva a la plena participación de los administradores, como parte integrante del sistema de las Naciones Unidas, en las actividades de programación. Quedó demostrado que en varios de los países examinados dicha participación ha sentado las bases para el desarrollo de futuros programas (y la asignación de recursos) en esferas prioritarias clave para el ONU-Hábitat y también para la cooperación interinstitucional.

14. **Promoción del mandato general y normativo de ONU-Hábitat:** Con miras a promover el mandato normativo de ONU-Hábitat a nivel de país, los administradores del Programa de ONU-Hábitat deben ser eficientes instrumentos del gran número de programas generales de ONU-Hábitat y deben estar en condiciones de incorporarlos y coordinarlos. En todos los países examinados, varios programas generales han invertido en actividades y utilizado a los administradores (con frecuencia contribuyendo a cubrir los gastos de éstos) para disímiles tareas, entre ellas, la ejecución de la Campaña Mundial sobre Gobernanza Urbana, la Campaña Mundial sobre Seguridad de la Tenencia, el Observatorio Mundial Urbano, el Programa de Gestión Urbana, los programas de Ciudades Sostenibles y el Programa de Aplicación Local del Programa 21, el Fondo para el Mejoramiento de los Barrios de Tugurios, el Programa de Agua y Saneamiento y el Programa de Ciudades Más Seguras. El equipo de evaluación llegó a la conclusión de que la presencia de los administradores ha contribuido a facilitar la introducción de programas generales a nivel de país, el aumento de sus actividades y la supervisión y coordinación de los programas. Dado el gran número de programas generales, muchos administradores del Programa de Hábitat han tenido problemas para manejar las múltiples solicitudes y las exigencias a su debido tiempo, y con la insuficiente información sobre las especificidades de cada programa. A pesar de estos problemas iniciales, las actividades relacionadas con los programas generales han sentado las bases para establecer útiles vínculos entre la dimensión normativa y la operacional, y entre la División Mundial de ONU-Hábitat y sus oficinas regionales.

15. **Apoyo a las actividades operacionales de ONU-Hábitat:** Aunque los progresos realizados por los administradores del Programa de Hábitat en el desarrollo de una cartera de proyectos operacionales han sido relativamente lentos, dicha lentitud es comprensible debido a:

- a) La necesidad de crear primeramente un grupo con intereses normativos comunes en materia de instrumentos de programación y entre los donantes;
- b) La necesidad de adquirir conocimientos específicos para la formulación de proyectos; y
- c) La insuficiente capacitación sobre desarrollo de proyectos de los administradores del Programa de Hábitat al principio de la iniciativa.

16. Dentro de estas limitaciones, en las evaluaciones internas de ONU-Hábitat llevadas a cabo en no menos de 15 países, se ha reconocido la contribución de los administradores a la ampliación de la cartera de proyectos de ONU-Hábitat. El equipo de evaluación externa ha observado logros importantes en los ocho países visitados. La iniciativa sobre los administradores del Programa de Hábitat ha sido beneficiosa porque ha fortalecido la base para la ejecución de proyectos operacionales. Las oficinas regionales para América Latina y el Caribe y para Asia y el Pacífico han solicitado ambas el envío de más administradores a sus regiones, la Oficina Regional para África y los Estados Árabes, encargada de supervisar a 26 administradores, ha sido objeto de graves limitaciones en materia de personal. La importancia de asignar administradores del Programa de Hábitat tiene particular trascendencia para las actividades operacionales, dado que al formular y negociar proyectos es esencial estar más cerca de los asociados nacionales y los donantes.

17. **Cuestiones intersectoriales:** Al analizar la labor de los administradores del Programa de Hábitat, el equipo de evaluación observó que no es funcional hacer una distinción estricta entre las funciones normativas y las operacionales. Algunos de los mayores resultados satisfactorios logrados por los administradores han tenido lugar cuando el desarrollo de proyectos operacionales se ha guiado coherentemente por actividades de promoción normativa previas (es decir, integración temática en los instrumentos de programación) y se ha prestado apoyo sustantivo a los programas generales de ONU-Hábitat. Éstos con frecuencia han contribuido a que se determinen oportunidades para el desarrollo de proyectos operacionales, varios de los cuales reciben el apoyo del personal de las sedes en estrecha colaboración con las oficinas regionales pertinentes. Los administradores del Programa de Hábitat han estimulado la cooperación entre los programas generales, y también entre ellos y las oficinas regionales (y sus proyectos operacionales) al proporcionar un único punto de referencia a nivel nacional, lo que ha tenido un efecto beneficioso en las instituciones nacionales, a las que les resulta más fácil relacionarse con la amplia gama de actividades de los programas de ONU-Hábitat mediante un administrador del Programa de Hábitat en el país. En todos los ocho países examinados exhaustivamente, ahora existen posibilidades para que ONU-Hábitat, basado en el trabajo preliminar realizado por los administradores del Programa de Hábitat, defina mejor su estrategia para cada país como parte de un esfuerzo colectivo entre organismos sectoriales nacionales,

oficinas regionales y programas generales, determinando claramente sus objetivos y proporcionando un plan de trabajo coherente a los administradores del Programa de Hábitat y combinando las funciones normativas y operacionales.

18. **Financiación del Programa:** En la actualidad, la iniciativa sobre los administradores del Programa de Hábitat representa un gasto anual para ONU-Hábitat de 1.650.000 dólares (que incluyen salarios y un modesto -insuficiente a juicio del equipo de evaluación- presupuesto de operaciones). Se financia principalmente con cargo a los recursos básicos de ONU-Hábitat (Fundación de las Naciones Unidas para el Hábitat y los Asentamientos Humanos), dado el carácter predominantemente normativo de la labor de los administradores del Programa de Hábitat, y también a través de los programas generales y los recursos generales que se generan en la ejecución de proyectos. Se ha observado varios ejemplos alentadores de participación en los costos de liquidez (de los Gobiernos y las oficinas del PNUD en los países) y cabe esperar que aumenten en importancia ejemplos similares. Las oficinas del PNUD han prestado en general apoyo en especie (espacio de oficinas, servicios públicos, personal de apoyo, equipo, transporte), en ocasiones con carácter gratuito y en otras mediante el pago de un cargo por servicios, lo que ha facilitado las operaciones de los administradores del Programa de Hábitat. Las contribuciones de programas generales a los salarios y a los costos de operaciones de los administradores se han hecho en reconocimiento al ahorro en materia de costos que hacen esos programas desde el punto de vista de misiones desde las sedes y la contratación de consultores. Lo mismo se aplica a los servicios prestados por los administradores a las oficinas regionales en materia de formulación y apoyo a actividades de proyectos. Cuando se tienen en cuenta estos ahorros, el costo neto resultante para ONU-Hábitat se reduce de manera considerable y, en opinión del equipo de evaluación, está plenamente justificado en función del aumento de la capacidad de la organización para cumplir su mandato en un gran número de países.

D. Resumen de las conclusiones principales

19. El equipo de evaluación ha hecho una valoración positiva, en general, del programa de administradores del Programa de Hábitat, ya que éste ha aumentado de manera importante la capacidad de ONU-Hábitat para cumplir su mandato a nivel de país y apoyar a los gobiernos y al sistema de las Naciones Unidas mediante el establecimiento de una presencia sustantiva a nivel nacional a un costo por país comparativamente reducido. La mayoría de los países examinados ahora cuenta con mayores posibilidades para ampliar las actividades en curso y transformarlas en programas por países más amplios e importantes.

20. Estas posibilidades pudieran desarrollarse al máximo si, después de la asignación de los administradores, ONU-Hábitat llevara a cabo una programación estratégica coherente. El equipo de evaluación llegó a la conclusión de que en el mandato genérico inicial de los administradores no se pudo reflejar las especificidades de situaciones nacionales y, en consecuencia, no se pudo definir de manera apropiada objetivos estratégicos en cada uno de los países interesados. Con una actividad de programación consolidada a nivel de país, que se base en la labor normativa y operacional precedente y en curso, que incluya la definición de objetivos estratégicos y los resultados esperados, se abordaría mejor las prioridades nacionales para ONU-Hábitat y los administradores podrían funcionar dentro de un marco de planificación claro.

21. Varias limitaciones e insuficiencias afectan la eficacia de los administradores de Programas de Hábitat, a saber:

a) **Insuficiente presupuesto de operaciones:** El monto anual (5.000 dólares de los EE.UU.) proporcionado por ONU-Hábitat no es suficiente. Si bien varios administradores han logrado aumentar el monto mediante la participación en los costos en efectivo o en especie de asociados nacionales, muchos administradores siguen teniendo graves limitaciones financieras desde el punto de vista operacional.

b) **Insuficiente capacitación:** Los administradores del Programa de Hábitat recibieron capacitación mediante cursos de iniciación, pero dichos cursos no abarcaron toda la gama de conocimientos e información requeridos, especialmente en esferas cruciales como el desarrollo y la gestión de proyectos;

c) **Distribución desigual de la responsabilidad de apoyar a los administradores del Programa de Hábitat:** Las oficinas regionales lógicamente han recibido el mandato de supervisar a los

administradores, lo cual ha generado una grave limitación de capacidad en la Oficina Regional para África y los Estados Árabes (que presta apoyo a 26 de un total de 36 administradores).

22. En lo tocante a acuerdos de financiación, el equipo de evaluación suscribe las decisiones del Consejo de Administración recogidas en la resolución 20/15 y en el programa de trabajo y presupuesto correspondientes a 2006 y 2007 de ONU-Hábitat aprobados, en cuanto a que la iniciativa sobre los administradores del Programa de Hábitat, dado el carácter sobre todo normativo de ésta, debe financiarse primordialmente con cargo a los recursos para fines generales de la Fundación para el Hábitat y los Asentamientos Humanos. La actual asignación basta para cubrir una masa crítica importante de administradores. Ejemplos alentadores de participación de asociados en los costos ofrecen buenas posibilidades que se deben seguir explorando. Los programas generales y los proyectos operacionales han contribuido en gran medida a financiar el costo de los administradores, pero se deben definir, de manera más transparente y sistemática, fórmulas para las contribuciones de estos programas y proyectos como parte de un ejercicio de programación estratégica para toda la organización por cada país. El PNUD ha sido en general útil al proporcionar espacio de oficina y servicios de apoyo, ya sea en calidad de contribuciones en especie o de cargos por servicios.

23. Con respecto a la selección de los países y la futura ampliación del programa, el grupo de evaluación estimó que la selección de los países para asignar administradores no siempre se ha basado en un análisis del “valor” en función de la posibilidad de lograr cambios de política y de desarrollar programas operacionales. Esto debe abordarse en la elaboración de programas en el futuro. También se observó la necesidad de reducir el actual desequilibrio geográfico. La introducción de documentos de programa del país, donde se definan claramente el ámbito de la labor y los resultados previstos, también pudiera constituir la base de la estrategia para finalizar la labor en países donde los resultados no se concreten.

24. El equipo de evaluación llega a la conclusión de que, aunque se han alcanzado logros significativos, es indispensable que a los administradores del Programa de Hábitat se les considere como una inversión a largo plazo de ONU-Hábitat en reconocimiento del complejo y prolongado proceso inherente a la creación de grupos nacionales con intereses comunes, la promoción de la labor normativa y la ampliación de una cartera operacional de actividades.

E. Principales recomendaciones

25. Las principales recomendaciones del equipo de evaluación se resumen a continuación:

a) **La iniciativa sobre los administradores del Programa de Hábitat debe mantenerse.**

Con miras a aumentar su eficacia, para todos los países se recomienda la formulación temprana de los documentos de los programas plurianuales de los países. Esto debe ser de obligatorio cumplimiento en los lugares donde los administradores hayan estado asignados durante dos años o más. Dichos documentos deben exponer una estrategia interdivisional común que comprenda el desarrollo de actividades normativas y operacionales, en coordinación con entidades asociadas nacionales, e indicar los objetivos estratégicos y los resultados previstos, así como un plan de presupuesto y financiación que refleje fuentes de financiación posibles y aprobadas (proyectos identificados definitivamente).

b) **La selección de otros países para la asignación de administradores del Programa de Hábitat** debe basarse en una evaluación del “valor” comparativo expresado mediante el presunto potencial para cambiar políticas, el compromiso de los gobiernos y la posibilidad de desarrollar programas operacionales. Las nuevas asignaciones deben realizarse con miras a disminuir el actual desequilibrio regional;

c) **Apoyo más sistemático y amplio a la capacitación** de los administradores del Programa de Hábitat; es decir, incorporar módulos sobre desarrollo y gestión de proyectos. La supervisión de los administradores debe mantenerse bajo la dirección de las oficinas regionales; pero en los países donde estén asignados, deben prestar mayor apoyo a los programas generales.

d) **La iniciativa sobre los administradores del Programa de Hábitat se debe seguir financiando primordialmente con cargo a las asignaciones para fines generales de la Fundación del Hábitat y los Asentamientos Humanos**, dada la importancia, sobre todo de carácter normativo, que tiene la labor de los administradores. Para reducir los costos ordinarios de la Fundación, deben proseguirse esfuerzos dirigidos a aumentar los mecanismos de financiación paralela, como la participación de entidades asociadas nacionales y el PNUD en los costos, las contribuciones de los

programas generales (que debieran hacerse más sistemáticas y transparentes) y el apoyo procedente de las partidas presupuestarias de proyectos operacionales;

e) **Los documentos del programa del país que se recomiendan deben constituir la base (después de una cuidadosa evaluación de la repercusión y de exámenes a intervalos periódicos anuales) para determinar la estrategia de ONU-Hábitat para finalizar la labor** en países donde no se concreten resultados, según los objetivos estratégicos que se hayan definido.

f) **El memorando de entendimiento entre ONU-Hábitat y el PNUD debe revisarse y prorrogarse** como instrumento político que facilita la concertación de nuevos acuerdos de cooperación y de participación en los costos con las oficinas del PNUD en los países.
