



Junta Ejecutiva del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, del Fondo de Población de las Naciones Unidas y de la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos

Distr. general
27 de noviembre de 2012
Español
Original: inglés

Primer período ordinario de sesiones de 2013

Nueva York, 28 de enero a 1 de febrero de 2013

Tema 5 del programa provisional

Asuntos financieros, presupuestarios y administrativos

Examen de la participación del PNUD en el apoyo presupuestario directo y en los fondos mancomunados

Resumen

En su decisión 2008/24, la Junta Ejecutiva aprobó un período experimental de cuatro años para que el PNUD pudiera participar financieramente en los arreglos de financiación común y de apoyo presupuestario sectorial, previa petición de los países en que se ejecutan programas y cumpliendo determinadas disposiciones y limitaciones. Tal como solicitó la Junta Ejecutiva en su decisión, el presente documento examina la utilidad y la eficacia de este ejercicio al final de la fase experimental.

El examen indica que las disposiciones del período experimental proporcionaron a las oficinas del PNUD en los países la flexibilidad que necesitaban para seguir siendo asociados fundamentales e innovadores en el cambiante entorno de la cooperación para el desarrollo a nivel nacional. Esto permite a las oficinas en los países: a) no solo promover una cooperación efectiva para el desarrollo, sino también “hacer lo que dicen”, es decir, participar en el apoyo presupuestario directo si así lo solicita el gobierno; b) mejorar la contribución del PNUD a la política formando parte de foros importantes de política; y c) aprovechar el apoyo al desarrollo de la capacidad del PNUD. En un entorno de apoyo presupuestario directo, las oficinas en los países necesitan flexibilidad para participar en toda la variedad de modalidades de ayuda disponibles. El proyecto experimental ha contribuido a incrementar la implicación nacional y ha creado un mayor espacio para una participación en la política de calidad en los respectivos sectores. A efectos de valor añadido, la aportación del PNUD consiste, en particular, en su apoyo a la capacidad nacional para negociar, concebir y administrar el apoyo presupuestario directo.



Elementos de una decisión

La Junta Ejecutiva tal vez desee: a) convenir en que se mantengan los cambios introducidos en las normas y disposiciones que figuran en el documento DP/2008/36 más allá del período experimental de 2008 a 2012, con el fin de seguir dotando a las oficinas en los países de la flexibilidad necesaria en un entorno de apoyo presupuestario directo, reconociendo que tales normas y disposiciones podrían precisarse más, de ser necesario, en el contexto de las normas y reglamentos armonizados que se están examinando en las Naciones Unidas; b) solicitar que los resultados del período experimental se compartan dentro del PNUD y con los miembros del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUM); y c) alentar al PNUD a que aplique este método con el GNUM para que haya sinergia y un planteamiento común en relación con el apoyo presupuestario directo y los fondos mancomunados.

Índice

<i>Capítulo</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	3
II. Antecedentes	3
III. Evolución de la política del PNUD con respecto al apoyo presupuestario directo	5
IV. Experiencias de las oficinas del PNUD en los países	7
V. Demanda y perspectivas	11
VI. Recomendaciones a la Junta Ejecutiva	12

I. Introducción

1. Durante la última década, el apoyo presupuestario directo ha pasado a formar una parte esencial de la cartera de modalidades de ayuda de que disponen los países en que se ejecutan programas. Durante su segundo período ordinario de sesiones de 2008, la Junta Ejecutiva adoptó las decisiones 2008/24 y 2008/29, relativas a las posiciones de la organización con respecto al apoyo presupuestario directo.

2. Como parte de dichas decisiones, la Junta aprobó una fase experimental de cuatro años de duración para ofrecer a las oficinas del PNUD en los países la opción de participar financieramente en el apoyo presupuestario sectorial y los fondos mancomunados con arreglo a determinadas disposiciones. Dado que el período experimental ha llegado a su fin, está previsto un examen de la iniciativa para el primer período ordinario de sesiones de la Junta Ejecutiva en enero de 2013, sobre la base de los criterios descritos en los dos informes respectivos a la Junta Ejecutiva (DP/2008/36 y DP/2008/53).

3. Este examen se basa en un estudio técnico y en entrevistas con los interesados pertinentes en los países en que se ejecutan programas en los que se ha aplicado el proyecto experimental y/o en los que se ha considerado seriamente la posibilidad de aplicarlo. Se presta especial atención a la cuestión de si el PNUD puede apoyar la implicación nacional y el desarrollo de la capacidad mediante las disposiciones sometidas a prueba en el marco de la iniciativa experimental. El informe concluye con una recomendación, que debe ser examinada por la Junta, sobre si debería darse continuidad a las disposiciones del proyecto experimental y/o si estas deberían integrarse en las normas y los procedimientos.

4. El documento se compone de cinco partes. La primera parte recoge un resumen de los antecedentes del apoyo presupuestario directo como modalidad de asistencia y de lo aprendido de su uso. A continuación se incluye un capítulo en el que se describe la evolución de la política del PNUD con respecto al apoyo presupuestario directo. El eje central del examen lo constituye el capítulo cuarto, en el que se analizan las experiencias de las oficinas del PNUD en los países basándose en los criterios que se describen en los documentos DP/2008/36 y DP/2008/53. Tras analizar la demanda y las perspectivas en relación con el proyecto experimental, el capítulo final establece una serie de recomendaciones dirigidas a la Junta Ejecutiva.

II. Antecedentes

5. Si bien reconoce que el apoyo presupuestario directo no es la función principal del PNUD, el PNUD admite que el apoyo presupuestario directo como instrumento de financiación para el desarrollo puede promover el sentido de implicación nacional, la transparencia y la alineación de la cooperación para el desarrollo con las prioridades de los presupuestos nacionales. El PNUD respalda a los gobiernos de los países en que se ejecutan programas que manifiestan un mayor interés por utilizar mecanismos de apoyo presupuestario directo como uno de sus medios preferidos para coordinar, gestionar y controlar la financiación para el desarrollo directamente a través de los presupuestos nacionales.

6. Los pagos directos a los presupuestos de los gobiernos beneficiarios no son una novedad. La ayuda presupuestaria se remonta a finales de la década de 1950, cuando se facilitó a los países que emergieron de la dominación colonial. Con posterioridad a estos pagos directos, en la década de 1970 se proporcionó ayuda en especie y apoyo a la balanza de pagos. A mediados de la década de 1990, el alivio de la deuda pasó a ser un elemento importante del apoyo financiero directo a los países en desarrollo. La Iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados, que se puso en marcha en 1996, constituye el ejemplo más destacado. El alivio de la deuda a través de esta iniciativa estaba asociado a los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza para garantizar que los fondos liberados por el alivio de la deuda se destinaran a iniciativas encaminadas a reducir la pobreza en el país en cuestión.

7. En el contexto de un llamamiento para que existiese una asistencia para el desarrollo más efectiva y eficiente, a principios de la década de 2000 surgió el apoyo presupuestario directo como modalidad de asistencia. El Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos define el apoyo presupuestario directo como un “método de financiación del presupuesto de un país asociado mediante la transferencia de recursos de un organismo externo de financiación a la tesorería nacional del gobierno”. A diferencia de la ayuda a un proyecto, el apoyo presupuestario directo lo gestionan exclusivamente los sistemas nacionales del país receptor, como los procesos de asignación, presupuesto, adquisiciones, contabilidad y auditoría. El apoyo presupuestario directo puede adoptar dos formas: a) el apoyo presupuestario general, que es una aportación general al presupuesto del gobierno, incluida la balanza de pagos; y b) el apoyo presupuestario sectorial, que son contribuciones destinadas a un sector o a un programa temático. Los arreglos de gestión de fondos con apoyo presupuestario directo pueden dar como resultado fondos mancomunados (denominados también fondos colectivos), relativos a un determinado sector, programa o plan temático.

8. Es difícil obtener datos globales agregados sobre el volumen de apoyo presupuestario directo. Los datos sobre el indicador 9 (*enfoques basados en programas o enfoques programáticos*, de los que forma parte el apoyo presupuestario directo) de la Encuesta de Seguimiento de la Declaración de París pueden utilizarse como un sustituto con cautela. Según la encuesta de 2011, 16,9 millones de dólares o el 23% de la asistencia proporcionada por los donantes participantes se entregó en forma de apoyo presupuestario a 78 países y territorios. En general, parece que en los últimos años se ha producido un ligero aumento de la asistencia basada en programas (muestra de 34 países). En 2005, el 35% de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) examinada estaba basada en programas. En 2007, esta cifra cayó hasta el 34%, para volver a aumentar hasta el 37% en 2010.

9. Estudios y evaluaciones recientes, elaborados en su mayoría a nivel nacional, presentan valoraciones dispares del apoyo presupuestario directo y demandan planteamientos más realistas y pragmáticos. El apoyo presupuestario directo no es una panacea para la reducción de la pobreza ni desaparecerá en un futuro próximo. Es necesario que el apoyo presupuestario directo se considere como lo que es: *uno* de los instrumentos de financiación de que disponen los países en desarrollo y los asociados para el desarrollo.

10. Para los países receptores, la justificación para recibir asistencia en forma de apoyo presupuestario es principalmente el aumento de la implicación. Algunos países indican en sus políticas de ayuda que el apoyo presupuestario directo constituye su modalidad preferida, mientras que otros lo consideran un elemento más entre las modalidades de asistencia disponibles. En general, el éxito del apoyo presupuestario directo depende de que exista una firme voluntad política, y también de las capacidades del gobierno para gestionar los procesos conexos. Existen pruebas de que cuando existe apoyo presupuestario directo mejoran los sistemas de gestión financiera de los países receptores (véase, por ejemplo, *Providing Budget Support to Developing Countries*, Departamento de Desarrollo Internacional (DFID) del Reino Unido, 2008). Pese a que el apoyo presupuestario directo ofrece la posibilidad de una mayor flexibilidad al país receptor, no necesariamente propicia una menor inestabilidad. De hecho, puede retirarse o suspenderse el apoyo presupuestario directo por motivos políticos y/o porque los parámetros acordados no se han alcanzado.

11. Desde el punto de vista de los asociados para el desarrollo, la justificación para canalizar la asistencia en forma de apoyo presupuestario directo es el refuerzo de la implicación nacional, el aumento de la adecuación y la liberación de capacidades mediante la reducción de los costos de transacción. El aumento del apoyo presupuestario también está asociado a la presión interna sobre los asociados para el desarrollo para reducir los gastos de administración. Aunque algunos donantes canalizan la mayor parte de su asistencia oficial para el desarrollo en forma de apoyo presupuestario (por ejemplo, la Comisión Europea, el Reino Unido y Suecia), otros países adoptan un planteamiento más prudente (por ejemplo, a través de ejercicios experimentales). Por lo general, los proveedores de cooperación para el desarrollo emergentes no contribuyen a los mecanismos de apoyo presupuestario directo.

III. Evolución de la política del PNUD con respecto al apoyo presupuestario directo

12. Con el aumento del apoyo presupuestario directo y la considerable atención prestada a esta modalidad de asistencia tanto a escala mundial como nacional, la Asamblea General, en su resolución 59/250 sobre la revisión trienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales para el desarrollo (RTAP) en 2004, pidió al sistema de las Naciones Unidas que respaldara la capacidad nacional de gestión de las diversas modalidades de ayuda, incluidos los enfoques sectoriales y el apoyo presupuestario. En su resolución RTAP 62/208 de 2007 (párrafo 103), la Asamblea General expresamente “alienta a que se invite al sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo a participar ex officio en las modalidades de asistencia y mecanismos de coordinación actuales y nuevos, a solicitud de los países en que se ejecuten programas, y se invita al sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo a que aumente su participación a ese respecto”.

13. Se puso de manifiesto que el PNUD, como importante asociado para el desarrollo y conforme a las resoluciones arriba mencionadas, necesitaba articular una política relativa al apoyo presupuestario. En 2008, el PNUD presentó dos informes a su Junta: Participación del PNUD en el apoyo presupuestario directo y en los fondos mancomunados (DP/2008/36) y su informe de seguimiento, El papel que

desempeña el PNUD en el cambiante entorno de la ayuda a nivel nacional (DP/2008/53). Ambos informes ponen de relieve que la ventaja comparativa del PNUD no reside en las contribuciones financieras, sino en el apoyo al desarrollo de la capacidad nacional.

14. Pese a descartar el apoyo presupuestario general, los informes sugerían que el PNUD considerara la implicación en el apoyo presupuestario sectorial y la financiación común. La razón de la participación del PNUD en el apoyo presupuestario sectorial y los fondos mancomunados obedecía a las crecientes peticiones de los países en relación con el desarrollo de la capacidad y la inclusión del PNUD en los esfuerzos hacia la armonización y la adecuación. También se recomendaba que el PNUD solo participara en la financiación común en aquellos sectores o esferas en las que ya estuviera presente a través de un proyecto individual (véase DP/2008/36).

15. El informe complementario establecía cuatro opciones distintas para la participación de las oficinas del PNUD en los países en el apoyo presupuestario sectorial y los fondos mancomunados, en respuesta a la petición de apoyo al desarrollo de la capacidad por parte de un país en que se ejecutan programas y para ampliar la inclusión del PNUD en los esfuerzos hacia la armonización y la adecuación (véase el párrafo 17, DP/2008/53). Otra posibilidad sería una combinación de estas opciones. El apoyo del PNUD puede adoptar la forma de una iniciativa de desarrollo de la capacidad y de servicios de asesoramiento normativo mediante:

a) el uso de un proyecto estándar del PNUD para el apoyo al desarrollo de la capacidad y el asesoramiento normativo;

b) la administración de fondos mancomunados a petición de un gobierno;

c) la suscripción a fondos de apoyo presupuestario sectorial o fondos mancomunados en calidad de participante que no aporta fondos o “signatario sin obligaciones fiduciarias”, o la condición de no signatario observador en el grupo de asociados que corresponda;

d) la asignación de una contribución financiera a un fondo de apoyo presupuestario sectorial o un fondo mancomunado administrado por un ente público, o un fondo mancomunado en las esferas comprendidas en su mandato administrado por un fondo, programa u organismo especializado de las Naciones Unidas.

16. A raíz de la decisión 2008/29 de la Junta, el PNUD elaboró unas directrices operacionales —Participación del PNUD en el apoyo presupuestario sectorial y en la financiación común, directrices y procedimientos para las oficinas en los países y dependencias de la sede de 2009— que reflejan las enmiendas aprobadas al Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada, de forma que pudiera iniciarse la aplicación de la política experimental. Las directrices se pusieron a disposición de todo el personal en mayo de 2009.

17. El presente informe se centrará en analizar las experiencias del PNUD con respecto a la opción d), relativa al respaldo financiero al apoyo presupuestario sectorial o los fondos mancomunados. El informe *no* examinará detalladamente las otras tres opciones de que disponen las oficinas del PNUD en los países. No obstante, cabe señalar que las directrices sobre el apoyo presupuestario directo también se han empleado para permitir al PNUD, a través de su Oficina del Fondo

Fiduciario de Socios Múltiples, responder a las solicitudes de gestión de fondos mancomunados por parte de los gobiernos, principalmente en el ámbito del cambio climático. Hasta la fecha, cuatro gobiernos nacionales (Ecuador, Etiopía, Malí y República Democrática del Congo) han solicitado apoyo al PNUD en este ámbito concreto.

18. El primero de estos fondos nacionales, el fondo fiduciario Yasuní Ishpingo Tambococha Tiputini (Yasuni ITT), se estableció en agosto de 2010 para facilitar la recepción de contribuciones de la comunidad internacional en apoyo de la decisión del Ecuador de renunciar de forma permanente a la extracción en los yacimientos petrolíferos de Yasuni ITT, situados en una de las reservas biológicas más importantes y diversas del mundo y hogar de su población indígena. En respuesta a una solicitud del Gobierno del Ecuador, el PNUD desarrolló un instrumento jurídico y procedimientos operacionales conexos que le permitían prestar servicios de gestión del fondo al Gobierno. Las disposiciones jurídicas implican la modificación del acuerdo sobre servicios de gestión, además de un arreglo administrativo estándar del GNUD, que han sido concertados con el Gobierno y con los donantes que contribuyen al Yasuni ITT, respectivamente. Las contribuciones recibidas de los donantes son transferidas por la Oficina del Fondo Fiduciario de Socios Múltiples del PNUD directamente a los asociados nacionales, en el marco de las directrices aprobadas de la Junta Ejecutiva del PNUD relativas al apoyo presupuestario sectorial y la financiación común anteriormente mencionadas. Las organizaciones nacionales encargadas de la ejecución asumirán plenamente la obligación de rendir cuentas financieras y programáticas por los fondos que les haya desembolsado el PNUD siguiendo las instrucciones del Comité Directivo de Yasuni dirigido por el gobierno. Estos fondos son administrados por cada uno de los receptores y organizaciones de ejecución del fondo Yasuni, de acuerdo con el marco regulatorio nacional, siempre que el reglamento financiero y reglamentación financiera detallada nacional no infrinja el principio del Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada del PNUD.

IV. Experiencias de las oficinas del PNUD en los países

19. La experiencia adquirida durante el período experimental de 2008 a 2012 ha demostrado que las disposiciones de las decisiones 2008/24 y 2008/29 de la Junta Ejecutiva permiten al PNUD participar de forma más pertinente y flexible en los instrumentos de financiación preferidos por los países en desarrollo en el cambiante entorno de la cooperación para el desarrollo. Asimismo ha ofrecido nuevas oportunidades al PNUD de posicionarse como un asociado técnico en ámbitos fundamentales —teniendo voz en las negociaciones sustantivas en materia de política y ofreciendo apoyo técnico sobre cuestiones sustantivas en aquellos casos en que el Gobierno carece de capacidad, así como en cuestiones de gestión destinadas a mejorar la eficacia de la cooperación para el desarrollo.

20. Entre 2008 y 2012, las oficinas del PNUD en los países recibieron expresiones de interés para contribuir financieramente al apoyo presupuestario directo de los gobiernos de Burkina Faso, Camboya, Mozambique, Nepal, Rwanda, Uganda y algunos otros países. No obstante, tras examinar las posibilidades, el gobierno y el PNUD, en todos los países, a excepción de Burkina Faso, optaron por una respuesta de desarrollo de la capacidad más adaptada en apoyo de los mecanismos de apoyo presupuestario, en lugar de que el PNUD proporcionase apoyo presupuestario junto

con otros donantes. En estos casos, con frecuencia el PNUD proporciona apoyo al Ministerio de Finanzas y/o Planificación con el fin de mejorar la coordinación de la asistencia y reforzar la rendición de cuentas mutua de los resultados del desarrollo (por ejemplo en Rwanda, Mozambique y Nepal).

21. En varios casos, como el de Camboya, el gobierno y los asociados para el desarrollo acordaron de forma general adoptar un planteamiento flexible con respecto a los enfoques basados en programas en el que se pone el mayor énfasis en la dirección, la toma de decisiones y la coordinación. Simultáneamente, se mantienen flexibles las modalidades de financiación y se permiten los arreglos de financiación paralela además de la financiación común o el uso de los sistemas presupuestarios y de tesorería nacionales. En los países en los que el gobierno y el PNUD han considerado opciones de apoyo presupuestario directo, el PNUD y/o el equipo de las Naciones Unidas en el país normalmente se han convertido en miembros asociados del grupo de donantes del apoyo presupuestario general o gozan de la condición de observadores sin obligaciones fiduciarias.

22. Burkina Faso comenzó a emplear el apoyo presupuestario directo en 2005. En 2011, el apoyo presupuestario total ascendió a 371 millones de dólares o el 32,4% del total de la AOD, frente al 30,5% de la AOD en 2010. En 2008, la oficina del PNUD en el país recibió una solicitud del Gobierno de Burkina Faso de participación en el apoyo presupuestario sectorial. La solicitud se aprobó en 2009 para dos proyectos en esferas prioritarias establecidas por el Gobierno, que se incluyen en el mandato básico del PNUD (el VIH/SIDA y la promoción de los derechos humanos). La contribución del PNUD al apoyo presupuestario sectorial en Burkina Faso en 2011, en el sector del VIH/SIDA, ascendió a 85 millones de francos CFA (174.885 dólares) de una contribución total de 926.415.770 francos CFA (1.906.073 dólares). Esto representó el 9,18% de la partida presupuestaria para el sector del VIH/SIDA. Esta suma, financiada con cargo a los recursos ordinarios, está por debajo del tope del 10% autorizado como límite anual de gastos de recursos básicos en el marco de planificación de recursos aprobado por la Junta en su decisión 2008/24. Los resultados del fondo mancomunado VIH/SIDA han sido calificados como altos, tanto en lo referente a tasas de ejecución como de absorción. También cabe señalar que el PNUD desempeña un papel importante de apoyo a las iniciativas del gobierno para aumentar la eficacia de la cooperación para el desarrollo. La contribución del PNUD a los fondos mancomunados también se considera como que este ha “hecho lo que ha dicho” en la promoción de la confianza entre los asociados y en el refuerzo de la credibilidad de la organización a nivel nacional.

23. En los dos documentos de la Junta —DP/2008/36 (párrafo 28) y DP/2008/53 (párrafo 24)— se describieron cuestiones relativas a parámetros para el examen cualitativo de la fase experimental del PNUD que permiten a las oficinas en los países participar financieramente en el apoyo presupuestario sectorial y los fondos mancomunados. Pueden agruparse en los ámbitos siguientes: a) política y asociaciones; b) implicación; c) uso de los sistemas nacionales; d) rendición de cuentas mutua; e) previsibilidad; y f) armonización y adecuación.

Recuadro 1.
Resumen de los parámetros descritos en los documentos DP/2008/36 y DP/2008/53

<i>Ámbito</i>	<i>Parámetro(s)</i>
Política y asociaciones	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ¿La participación del PNUD surte mayor efecto en la formulación de la política y el desarrollo de la capacidad? ▪ ¿Ha habido aumentos mensurables de las inversiones en el desarrollo de la capacidad y de la prioridad asignada a este en el plano nacional en el ámbito de la participación en el apoyo presupuestario directo y los fondos mancomunados? ▪ ¿Qué efecto ha tenido en las relaciones con el gobierno y los asociados donantes, incluido el mecanismo nacional de coordinación de la ayuda? ▪ ¿La participación del PNUD ha contribuido a una mayor labor de este en la política y la promoción en el ámbito en cuestión?
Implicación	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ¿Ha contribuido la participación del PNUD a reforzar aún más la implicación nacional? En caso afirmativo, ¿qué pruebas existen?
Uso de los sistemas nacionales	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ¿Ha contribuido la participación del PNUD en el apoyo presupuestario sectorial y en los fondos mancomunados a que se haga mayor uso de los sistemas nacionales, y a fortalecer las capacidades de los sistemas nacionales pertinentes, por ejemplo, adquisiciones, gestión de las finanzas públicas y auditoría?
Rendición de cuentas mutua	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ¿Han mejorado el apoyo presupuestario sectorial y los fondos mancomunados los resultados y la rendición de cuentas de los sistemas públicos de gestión financiera de los países en que se ejecutan programas? ▪ ¿Ha existido una sólida supervisión y vigilancia en el fondo respectivo, de conformidad con el memorando de entendimiento pertinente? ▪ ¿Se está utilizando la transferencia armonizada de efectivo u otro instrumento convenido de evaluación de la capacidad? ¿Y se están evaluando esos resultados en relación con el aumento de la capacidad nacional de gestión y supervisión de los programas y las finanzas?
Previsibilidad	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ¿Se ha facilitado el apoyo presupuestario sectorial y los fondos mancomunados de manera que promuevan la previsibilidad de los recursos y reduzcan su inestabilidad?
Armonización y adecuación	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ¿Cabe decir que la participación del PNUD en el apoyo presupuestario sectorial y en los fondos mancomunados ha dado lugar a un cambio en la armonización y adecuación a nivel de países? ▪ ¿Ha conducido la participación del PNUD a una mayor racionalización y eficacia en función del costo y la reducción de los costos de transacción en la gestión de la asistencia para el desarrollo? ¿Ha liberado capacidades? En caso afirmativo, ¿cómo?

24. En lo referente a *política y asociaciones*, las disposiciones normativas relativas a la participación del PNUD en el apoyo presupuestario directo y en los fondos mancomunados han preparado el camino para un diálogo sobre política de mayor calidad. La participación del PNUD en un arreglo de este tipo ha mejorado el impacto de las contribuciones a la política realizadas por la organización. También ha reforzado e incrementado las alianzas con los asociados gubernamentales, la sociedad civil y otros asociados para el desarrollo. Por ejemplo, en Burkina Faso, la participación en los fondos mancomunados tuvo una importancia estratégica. Esta

garantizó que el PNUD pudiera seguir desempeñando una función normativa catalizadora y reforzar su papel de promoción en las esferas de su mandato dentro del programa de un sector y los consiguientes marcos de diálogo sobre política armonizada. Como resultado del fondo mancomunado del VIH/SIDA y su correspondiente promoción, en la estrategia nacional para esta dolencia se han integrado los derechos de grupos minoritarios y específicos con relación al VIH/SIDA. Por tanto, la participación en el arreglo de financiación común generó un espacio de políticas vital en lo referente a incrementar las intervenciones de desarrollo fundamentales. Del mismo modo, el fondo mancomunado en el ámbito de los derechos humanos ha brindado al PNUD la oportunidad de entablar diálogos sobre política de alto nivel con el gobierno y los jefes de las misiones diplomáticas que son asociados de la modalidad de fondos mancomunados.

25. Las disposiciones de la política han contribuido además a reforzar la *implicación nacional* en los países en los que se utilizaba. Por lo general, los respectivos comités directivos están presididos por el gobierno con la participación de los asociados para el desarrollo, la sociedad civil y el sector privado. Con la opción de participar en el apoyo presupuestario sectorial o en un fondo mancomunado, el PNUD puede adaptarse a las modalidades de asistencia preferidas del país en que se ejecutan programas. Dado que las contribuciones financieras se canalizan a través de los sistemas nacionales, está garantizada la titularidad de los procesos (por ejemplo, gestión de las finanzas públicas, contratación pública, supervisión presupuestaria y auditoría). Una evaluación del fondo mancomunado VIH/SIDA en Burkina Faso extrajo la conclusión de que este fondo contaba con ventajas comparativas con respecto a otras modalidades de financiación y alentó a los asociados para el desarrollo a que mantuviesen e incrementasen su compromiso con el proceso.

26. Al igual que otros asociados para el desarrollo, la participación del PNUD en el apoyo presupuestario directo y en los fondos mancomunados ha contribuido a un mayor *uso de los sistemas nacionales* y *fortalecido las capacidades nacionales* de los sistemas nacionales pertinentes. De hecho, el habitual escaso uso de los sistemas nacionales constituye un importante obstáculo para conseguir que la cooperación para el desarrollo sea más efectiva. Muchos países en que se ejecutan programas han trabajado con ahínco para reforzar sus sistemas nacionales, no obstante, los asociados para el desarrollo no hacen un uso pleno de dichos sistemas, como se ha documentado en la Encuesta de Seguimiento de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo. En Burkina Faso, por ejemplo, las evaluaciones del sistema de gestión de las finanzas públicas llevadas a cabo por el Programa de gasto público y responsabilidad financiera basado en el Banco Mundial de 2010 y la macroevaluación asociada del método armonizado para las transferencias en efectivo apuntan a un sistema que es, en su conjunto, satisfactorio, sin grandes riesgos fiduciarios en lo referente a la transferencia de recursos a los asociados. No obstante, la eficacia de las auditorías a través de la *Cour des Comptes* sigue siendo débil, lo que exige un mayor apoyo al desarrollo de la capacidad. Al canalizar más fondos a través del apoyo presupuestario directo, los sistemas se utilizarán y podrán reforzarse en mayor medida. La evaluación de 2011 del fondo mancomunado VIH/SIDA en Burkina Faso demostró que los procedimientos de adquisición pública funcionaron, de hecho, satisfactoriamente.

27. Las pruebas obtenidas a nivel nacional indican que la participación en el apoyo presupuestario sectorial y/o el mecanismo de fondos mancomunados refuerza la *rendición de cuentas mutua* entre los interesados nacionales y los asociados para el desarrollo. Antes de involucrarse en los mecanismos en cuestión, el PNUD lleva a cabo un análisis de la estructura de gestión del mecanismo, con especial atención a las capacidades nacionales. En Burkina Faso, el Gobierno y todos los asociados para el desarrollo participantes elaboraron un manual de procedimiento para regular la gestión de los recursos incluidos en el fondo mancomunado común. Se estableció un comité directivo encargado de supervisar el mecanismo y examinar los informes de actividad.

28. Existen indicios de que la participación en el apoyo presupuestario sectorial o el mecanismo de fondos mancomunados contribuye de forma positiva a la *previsibilidad* de los recursos para el desarrollo. En Burkina Faso, a la presencia de fondos mancomunados también se le ha reconocido no solo el haber cumplido el objetivo de movilización de recursos, sino también de haberlo superado (en un 8%).

29. En lo referente a *la armonización y la adecuación*, la participación en el apoyo presupuestario sectorial y la financiación común ha contribuido a reducir la carga administrativa de los interesados implicados a nivel local, sobre todo para los homólogos del gobierno. El constante apoyo al desarrollo de la capacidad puede integrarse con mayor facilidad en las estructuras existentes, dado que las unidades de ejecución de proyectos paralelas ya no son necesarias al existir un mecanismo de apoyo presupuestario sectorial y/o fondos mancomunados.

30. Los problemas a los que se enfrentan las oficinas en los países con respecto a la participación eficaz en un entorno de apoyo presupuestario directo y financiación común incluyen: a) el límite financiero, que puede implicar que no todo el apoyo del PNUD en el sector que corresponda pueda canalizarse a través del fondo mancomunado, sino que sea necesario establecer proyectos adicionales; b) el proceso de toma de decisiones centralizado, que es un proceso prolongado que podría dañar la reputación del PNUD a nivel nacional; c) los enfoques del apoyo presupuestario directo no están armonizados en todas las organizaciones de las Naciones Unidas; por ejemplo, el UNICEF no tiene ningún límite para las contribuciones al apoyo presupuestario directo; y d) el marco normativo de la directiva, incluido el Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada del PNUD, pueden imponer una carga administrativa adicional sobre las contrapartes nacionales (por ejemplo, en Burkina Faso, el fondo mancomunado VIH/SIDA presenta informes cada seis meses, pero el Reglamento y Reglamentación Financiera Detallada del PNUD estipula que deben presentarse informes cada tres meses).

V. Demanda y perspectivas

31. Pese a que el número de países interesados sigue siendo reducido, los que solicitan la implicación financiera del PNUD muestran un gran interés. Por ejemplo, se ha solicitado a la oficina del PNUD en Burkina Faso que mantenga su implicación en los actuales mecanismos de financiación común y que participe en un fondo mancomunado adicional.

32. Pese a que las ventajas y las desventajas del apoyo presupuestario directo han pasado a ser más claras en los últimos años y que las opiniones han sido dispares, dicho apoyo continúa siendo una parte importante de la gama de modalidades de financiación de que disponen los países en que se ejecutan programas. Si el PNUD desea seguir siendo un asociado fundamental en un entorno de apoyo presupuestario directo, las oficinas en los países deben estar capacitadas para responder a las solicitudes de los correspondientes gobiernos de los países en que se ejecutan programas, tanto en lo referente a las políticas como a las modalidades de financiación.

33. Para poder promover el aprendizaje dentro del PNUD y entre los fondos, programas y organismos especializados de las Naciones Unidas, será fundamental el intercambio de experiencias y de lecciones aprendidas. Por tanto, los resultados del examen cualitativo del proyecto experimental de cuatro años deberían compartirse en las redes de conocimientos del PNUD y las Naciones Unidas para incrementar el aprendizaje institucional y promover el intercambio de experiencias entre las organizaciones de las Naciones Unidas.

VI. Recomendaciones a la Junta Ejecutiva

34. Como ya sugirió la Junta Ejecutiva en 2008, los países en que se ejecutan programas del PNUD no consideran el apoyo presupuestario sectorial como una competencia fundamental del PNUD y no lo demandan con mucha frecuencia. No obstante, consideran que se trata de una opción útil y práctica con la que contar. Si así se solicita, la política permite al PNUD ser más flexible y disponer de mayor capacidad de respuesta ante las necesidades del gobierno y los enfoques de la coordinación de los donantes en un entorno de apoyo presupuestario directo. Esto garantiza que el PNUD pueda seguir siendo un asociado fundamental e innovador y ofrecer una respuesta adaptada a las solicitudes de los gobiernos.

35. La reputación del PNUD como asociado para el desarrollo flexible y con capacidad de respuesta se ha beneficiado del proyecto experimental de apoyo presupuestario directo, entre otras cosas, al permitir al PNUD responder a las solicitudes por parte de los gobiernos para gestionar los fondos mancomunados nacionales. Los países en que se ejecutan programas valoran, en términos generales, la posibilidad de la colaboración del PNUD en este ámbito, y los análisis de la Red de Evaluación del Desempeño de las Organizaciones Multilaterales (MOPAN) y otras evaluaciones del desempeño del PNUD han observado positivamente la existencia de la política (véanse los estudios de la MOPAN y las respuestas del PNUD y del GNUD a la aplicación de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo).

36. En lo que a la gestión del riesgo se refiere, la experiencia adquirida en los últimos cuatro años demuestra que el riesgo fiduciario de las contribuciones financieras del PNUD a los fondos de apoyo presupuestario directo es mínimo. Esto se debe principalmente al límite máximo de 100.000 dólares sobre el objetivo de la distribución de recursos con cargo a los fondos básicos (TRAC) y el bajo nivel de demanda.