



**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
10 de julio de 2012
Español
Original: inglés

Segundo período ordinario de sesiones de 2012

Nueva York, 4 a 10 de septiembre de 2012

Tema 11 del programa provisional

Arreglos de programación

Arreglos de programación, 2014-2017

Resumen

Los arreglos de programación desempeñan una función integral en el PNUD al ayudar a la organización a lograr los resultados de desarrollo. Financian servicios de recursos críticos a través de los cuales se asignan recursos ordinarios para aplicar los documentos del programa aprobados por la Junta Ejecutiva, que reflejan las necesidades de cada país en el marco de las prioridades del plan estratégico. El primer examen de los arreglos de programación (DP/2010/5) planteó inquietudes con respecto al aumento de la flexibilidad y la capacidad del PNUD para responder a las demandas de un conjunto dinámico de países con diversos problemas de desarrollo.

En respuesta a la decisión 2010/3 sobre el primer examen, se llevó a cabo un segundo examen (DP/2012/3), en el que el PNUD convino en que era necesario analizar los arreglos de programación de forma pormenorizada y estratégica en el contexto de su modelo institucional y de tres iniciativas simultáneas en las que se basan y que están íntegramente relacionadas con ellos: el nuevo plan estratégico, el presupuesto integrado y el programa de cambio institucional.

En la decisión 2012/1 sobre el segundo examen, la Junta Ejecutiva respaldó las hipótesis generales relativas a la previsibilidad y la progresividad en la asignación de recursos del TRAC-1, y la presencia del PNUD. Si bien el PNUD se ha centrado principalmente en ofrecer una nueva explicación de las opciones de elegibilidad del TRAC-1 y los modelos de asignación a través de numerosas consultas bilaterales y regionales, el presente documento explica las siguientes grandes esferas:

- a) Principios subyacentes a la presencia estratégica mundial del PNUD;
- b) Información relativa a las partidas de los arreglos de programación distintas al TRAC-1, el TRAC-2 y el TRAC-3;
- c) El establecimiento de un fondo para imprevistos e información sobre este;
- d) La posible inclusión del Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización (FNUDC) en los arreglos de programación; y
- e) Las opciones de elegibilidad y los modelos de asignación del TRAC-1.

Asimismo se proponen elementos para un proyecto de decisión.



Índice

	<i>Página</i>
I. Antecedentes	3
II. Información adicional y propuestas	5
III. Medidas futuras	17
Cuadros	
1. Resumen comparativo de los modelos de asignación del TRAC-1 de base de referencia, racionalizado y de índice de desarrollo humano	14
2. Modelos de asignación del TRAC-1 que respetan los intervalos de asignación aprobados por la Junta Ejecutiva	15
Anexos	
1. Análisis comparativo de los modelos de asignación del TRAC-1 por opciones de elegibilidad del TRAC-1	18

I. Antecedentes

Función estratégica y contexto

1. Los arreglos de programación desempeñan una función integral al ayudar al PNUD a lograr los resultados de desarrollo mediante la asignación de recursos ordinarios del programa en apoyo de los documentos del programa aprobados por la Junta Ejecutiva que reflejan las necesidades de cada país en consonancia con las prioridades del plan estratégico. El primer examen de los arreglos de programación (DP/2010/5) planteó inquietudes con respecto al aumento de la flexibilidad y la capacidad del PNUD para responder a las demandas de un conjunto dinámico de países en que se ejecutan programas con diversos problemas de desarrollo.

2. En respuesta a la decisión 2010/3 sobre el primer examen de los arreglos de programación se llevó a cabo un segundo examen (DP/2012/3). El PNUD subrayó la necesidad de analizar de manera pormenorizada y estratégica los arreglos de programación en el contexto de tres iniciativas simultáneas en las que se basan y que están íntegramente relacionadas con ellos: el nuevo plan estratégico, el presupuesto integrado y el programa de cambio institucional. El nuevo plan estratégico establecerá la visión estratégica, la orientación sustantiva y las prioridades organizativas para el futuro, que conformarán la base de las futuras actividades de programación. El presupuesto integrado aumentará la transparencia presupuestaria y la integración de los arreglos de programación y el presupuesto institucional, así como la armonización y la comparabilidad con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). Así, incorporará en un único marco de planificación y presupuestación las consideraciones de planificación y asignación de recursos que se reflejan actualmente en los marcos independientes de los arreglos de programación y el presupuesto institucional. El programa de cambio institucional dará un nuevo impulso al PNUD a fin de aplicar el resto del plan estratégico en curso y emprender el nuevo. Servirá de base a la variedad y los tipos de servicios y modelos de prestación que necesitará adoptar el PNUD.

3. El segundo examen de los arreglos de programación se centró en varias cuestiones fundamentales: presencia estratégica mundial; opciones de elegibilidad del TRAC-1 y modelos de asignación del TRAC-1; establecimiento de una provisión para un fondo para imprevistos; y mayor racionalización del marco de los arreglos de programación de acuerdo con el paso a un presupuesto integrado.

4. En respuesta al segundo examen, la Junta Ejecutiva respaldó en la decisión 2012/1 tres hipótesis generales. En primer lugar, la nueva metodología de cálculo del TRAC-1 debería seguir incluyendo un parámetro de previsibilidad para velar por la transición sin problemas del actual período de los arreglos de programación (2008-2013) al próximo (2014-2017). En segundo lugar, la nueva metodología de cálculo del TRAC-1 debería seguir incluyendo los mismos intervalos de asignación porcentual que en 2008-2013: los países de bajos ingresos continuarían recibiendo entre el 85% y el 91%, los países de ingresos medianos, entre el 9% y el 15%, y los países menos adelantados (que incluyen a los dos anteriores), al menos el 60%. En tercer lugar, la presencia del PNUD debería basarse en las necesidades diferenciadas de desarrollo de los países con el fin de garantizar una respuesta eficiente y eficaz a las prioridades nacionales de desarrollo.

5. La decisión 2012/1 también solicitó al PNUD que presentase una nueva explicación de las esferas debatidas en el segundo documento de examen (DP/2012/3) en su segundo periodo ordinario de sesiones en septiembre de 2012.

6. De conformidad con la decisión 2012/1, el PNUD se ha centrado principalmente en ofrecer una nueva explicación de las tres opciones de elegibilidad del TRAC-1 y los cuatro modelos de asignación del TRAC-1, y la posterior limitación de las opciones ofrecidas en los mismos. Esto se logró a través de numerosas consultas bilaterales y regionales con los Estados Miembros y la elaboración de dos notas oficiosas que reflejaban estas consultas y que fueron presentadas en reuniones oficiosas en abril y mayo de 2012.

Consideraciones sobre los principios y los recursos

7. El segundo examen (DP/2012/3) destacó tres principios importantes interrelacionados sobre los que se apoya el mandato del PNUD: previsibilidad, universalidad y progresividad. La previsibilidad se refiere a la disponibilidad de recursos ordinarios suficientes, que conforman los cimientos del PNUD y son necesarios para mantener su carácter multilateral y universal. La universalidad garantiza que los recursos del PNUD para el desarrollo y las actividades conexas estén disponibles para apoyar a todos los países que reúnan las condiciones exigidas. La progresividad se centra en la distribución de los recursos ordinarios del programa a países de bajos ingresos y países menos adelantados, principalmente.

8. La previsibilidad y la disponibilidad de recursos ordinarios adecuados, así como la flexibilidad en su asignación, son requisitos previos esenciales para que el PNUD pueda responder de forma adecuada a las necesidades dinámicas de los países en que se ejecutan programas a través de la asignación de prioridades y la utilización estratégicas de recursos suficientes allí donde más se necesitan. En este sentido, todos los análisis realizados hasta la fecha se han basado en el nivel anual del programa de 700 millones de dólares aprobado en la decisión 2007/33 de la Junta Ejecutiva con el fin de garantizar la comparabilidad y la transparencia. Este nivel anual del programa tendrá que actualizarse en una fase posterior en consonancia con las estimaciones de las contribuciones voluntarias que vayan apareciendo. Por ejemplo, debido a las actuales limitaciones de recursos, la planificación prudente de los recursos internos dicta que la base anual de recursos ordinarios del programa de 700 millones de dólares debe reducirse a 600 millones de dólares para 2011 y a 570 millones de dólares para 2012 y 2013. De no cambiar la situación actual, la base de recursos ordinarios del programa podría ser objeto de nuevas reducciones en 2014 y ejercicios posteriores.

9. En consecuencia, la decisión 2012/1 “reafirma los principios de elegibilidad de todos los países receptores tomando como base los rasgos fundamentales de las actividades operacionales del sistema de desarrollo de las Naciones Unidas, y de la capacidad de responder a las necesidades de todos los países receptores de conformidad con sus propias prioridades de desarrollo; y, en ese contexto, reconoce los principios de las actividades del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, entre los que figuran la progresividad, la imparcialidad, la transparencia y la previsibilidad de la corriente de recursos para todos los países receptores, como se indica en la decisión 2007/33”.

II. Información adicional y propuestas

10. En respuesta a la decisión 2012/3 se abordan expresamente las cinco esferas siguientes:

- a) Principios subyacentes a la presencia estratégica mundial del PNUD;
- b) Información pertinente, basada en exámenes y evaluaciones, relativa a las partidas de los arreglos de programación distintas al TRAC-1, el TRAC-2 y el TRAC-3;
- c) El establecimiento de un fondo para imprevistos con el fin de seguir mejorando la flexibilidad de las respuestas del PNUD a las demandas imperiosas e imprevistas de los países en que se ejecutan programas, a los nuevos retos de alta prioridad y a las oportunidades estratégicas de actividades programáticas;
- d) Consecuencias de la posible inclusión del FNUDC en los arreglos de programación; y
- e) El marco del TRAC-1, que engloba las opciones de elegibilidad del TRAC-1 y los modelos de asignación del TRAC-1.

A. Presencia estratégica mundial: principios

11. En la decisión 2012/1, la Junta Ejecutiva convino con la hipótesis general de que la presencia del PNUD debería basarse en las necesidades diferenciadas de desarrollo de los países, y no en un enfoque único, para asegurar respuestas eficientes y eficaces a las prioridades nacionales de desarrollo. Es importante señalar que la presencia del PNUD se deriva de su doble mandato y a la vez es esencial para el mismo. Como principal organismo de desarrollo del sistema de las Naciones Unidas, apoya la eficacia del desarrollo y actividades de programas en sus esferas de interés, y como administrador de la función de Coordinador Residente, apoya la coordinación de las actividades de las Naciones Unidas para el desarrollo.

12. El PNUD está abordando la importante cuestión de la presencia estratégica mundial en el contexto del nuevo plan estratégico, el presupuesto integrado y el programa de cambio institucional. Esto queda patente por la importante relación entre la presencia programática del PNUD y la determinación de modelos de prestación de servicios que puedan movilizar modelos flexibles, eficaces y eficientes de presencia física en las cuatro categorías generales armonizadas de gastos aprobadas en la decisión 2010/32 que garantizan el éxito de la ejecución de los programas financiados por el PNUD: programas que abarcan el desarrollo y eficacia del desarrollo; coordinación de las actividades de las Naciones Unidas para el desarrollo; gestión; y fines especiales.

13. El PNUD reconoce que la sostenibilidad a largo plazo de su modelo de prestación de servicios exige mejoras en la eficacia organizativa y la eficiencia operativa. En consecuencia, está evaluando de forma proactiva los modelos de prestación de servicios a través de los cuales puede lograr una presencia programática y física de una manera eficaz, eficiente y sostenible. Las opciones de elegibilidad y los modelos de asignación del TRAC-1 que se examinan en la Sección E guardan relación con la presencia programática. La presencia física constituye un segmento fundamental del programa de cambio institucional y se abordará en el

contexto del presupuesto integrado a partir de 2014, que se presentará a la Junta Ejecutiva en su segundo período ordinario de sesiones en septiembre de 2013.

14. Los siguientes principios sustentan la presencia estratégica mundial del PNUD:

a) Se requiere mejorar la capacidad de respuesta y la flexibilidad organizativas para satisfacer de forma adecuada las crecientes demandas formuladas al PNUD en vista de su doble mandato como organismo de desarrollo de las Naciones Unidas y administrador de la función de Coordinador Residente;

b) Se requiere un enfoque diferenciado de la presencia física para garantizar la disponibilidad inmediata de configuraciones óptimas de los servicios del PNUD en apoyo de los objetivos de los países en que se ejecutan programas;

c) Se requiere un enfoque diferenciado de la planificación estratégica, la gestión, la retención y la distribución de los recursos humanos para reflejar los requisitos organizativos necesarios para satisfacer las diversas necesidades de desarrollo en una gran variedad de países en que se ejecutan programas;

d) Se requiere una combinación viable de recursos ordinarios previsibles y de otros recursos debido a la función crítica y de refuerzo mutuo que desempeñan en la financiación de la presencia estratégica mundial del PNUD, teniendo en cuenta la función singular de los recursos ordinarios señalada en el párrafo 8.

B. Partidas del programa distintas al TRAC: exámenes y evaluaciones

15. En la decisión 2012/1 la Junta Ejecutiva solicitó información pertinente sobre la asignación a las partidas del programa distintas al TRAC (partidas de los arreglos de programación distintas al TRAC-1, el TRAC-2 y el TRAC-3). Estas partidas son objeto de exámenes y evaluaciones periódicas. La Oficina de Evaluación lleva a cabo evaluaciones independientes mediante un programa de trabajo que responde a la Junta Ejecutiva y ha sido aprobado por la misma en esferas específicas para las que se ha solicitado información sobre el desempeño, la experiencia adquirida y las recomendaciones de mejora. En este sentido, la decisión 2011/16 aprobó el programa de trabajo propuesto para 2012 incluido en el Informe anual sobre la evaluación de 2011 (DP/2011/24), haciendo hincapié en la evaluación planificada de la eficacia del plan estratégico.

16. El programa de trabajo para 2012 de la Oficina de Evaluación incluye evaluaciones de todos los programas regionales, el Programa Mundial y el programa de cooperación Sur-Sur. Estas evaluaciones se presentarán a la Junta Ejecutiva durante 2013. Para 2013 está prevista una evaluación de la incorporación de la perspectiva de género. En la actualidad no se prevén otras evaluaciones en 2012 o 2013 con respecto a otras partidas de programación distintas al TRAC.

C. Establecimiento de un fondo para imprevistos

17. Las asignaciones de recursos ordinarios del programa a los países en que se ejecutan programas se realizan en el marco de los objetivos de la distribución de

recursos con cargo a los fondos básicos¹ (TRAC). El TRAC es un sistema de tres capas en el que el TRAC-1 y el TRAC-2 están estrechamente vinculados en un conjunto combinado de recursos del TRAC-1/2, mientras que los recursos del TRAC-3 se ofrecen a través de un conjunto independiente. Los recursos del TRAC-1 se ofrecen a través de una asignación central de conformidad con los criterios de elegibilidad y asignación del TRAC-1 aprobados por la Junta Ejecutiva. Las asignaciones de recursos del TRAC-2 dependen de la demanda y se dedican a reforzar las capacidades nacionales para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Desde una perspectiva sustantiva, los recursos del TRAC-2 se consideran plenamente asimilables con los del TRAC-1.

18. El PNUD propone reforzar la capacidad de respuesta del sistema del TRAC mediante el establecimiento de un fondo para imprevistos. Este fondo mejorará aún más la capacidad del PNUD para responder a las demandas imperiosas e imprevistas de los países en que se ejecutan programas, a los nuevos retos de alta prioridad y a las oportunidades estratégicas de actividades programáticas.

19. El fondo para imprevistos representará una “reserva” de recursos del TRAC destinados a casos en los que los componentes del actual sistema del TRAC no faciliten de forma inmediata respuestas a las demandas imperiosas e imprevistas de los países en que se ejecutan programas, a los nuevos retos de alta prioridad y a las oportunidades estratégicas de actividades programáticas. Esto se contrapone a los recursos del TRAC-1/2, que se asignan a los países en función de los documentos de programas multianuales por países aprobados, y a los recursos del TRAC-3, que se asignan para responder con rapidez y flexibilidad a las necesidades de desarrollo de los países afectados por conflictos y desastres naturales.

20. Las asignaciones del fondo para imprevistos se liberarán según sea necesario en respuesta a las demandas y oportunidades imprevistas de los países en que se ejecutan programas, y no se preasignarán para la totalidad del período de programación cuatrienal. Las asignaciones del fondo beneficiarán a los programas para los países. Además, con el fin de garantizar la total transparencia de estos fondos, el PNUD informará sobre el fondo para imprevistos en su presentación oficial anual de informes sobre el desempeño.

D. Posible inclusión del FNUDC en los arreglos de programación

21. En la decisión 2007/34, la Junta Ejecutiva solicitó con carácter excepcional al PNUD que aportase al FNUDC una contribución única de 6 millones de dólares para las actividades de programación de 2008, y que redoblase los esfuerzos para colaborar con el FNUDC mediante el apoyo de programas conjuntos a nivel nacional, regional y mundial.

22. Posteriormente, en la decisión 2010/3, la Junta Ejecutiva solicitó al PNUD que presentase propuestas en el contexto de los arreglos de programación para el establecimiento de una asignación específica destinada a apoyar directamente las actividades de programas del FNUDC. Más recientemente, en la decisión 2012/1, la Junta Ejecutiva decidió estudiar la posible inclusión del FNUDC en los arreglos de programación, teniendo en cuenta las prioridades del plan estratégico para 2014-

¹ El término “fondos básicos” utilizado en este contexto se refiere a los recursos ordinarios.

2017 y la información adicional sobre las consecuencias financieras y jurídicas de la inclusión propuesta.

23. El modelo institucional del FNUDC combina las inversiones de capital, la asistencia técnica y la promoción. Las inversiones de capital constituyen el núcleo de las intervenciones del FNUDC y se ofrecen en forma de subvenciones, préstamos y garantías. Estas inversiones se complementan mediante un sólido desarrollo de la capacidad y servicios preliminares de asesoramiento político para apoyar el diseño y la aplicación de políticas y planes de acción nacionales en financiación para el desarrollo local y financiación inclusiva.

24. Una nueva partida fija destinada a las actividades de programas del FNUDC fortalecería aún más la alianza estratégica entre el PNUD y el FNUDC y la complementariedad entre las dos organizaciones. Asimismo, mejoraría la integración de las actividades de financiación para el desarrollo local y de financiación inclusiva en la programación común por países de las Naciones Unidas, facilitando así las modalidades de programación conjunta.

25. Existe un precedente de ayuda proporcionada por el PNUD a las actividades institucionales y programáticas del FNUDC con cargo a los recursos ordinarios, lo que descarta consecuencias jurídicas. Las consecuencias financieras de la nueva partida de programación se tratarán en el presupuesto integrado para 2014 y ejercicios posteriores, que se presentará a la Junta Ejecutiva en su segundo período ordinario de sesiones en 2013.

E. Marco del TRAC-1

26. El TRAC-1 se refiere al nivel anual de recursos ordinarios del programa que estarán disponibles para un país concreto en que se ejecutan programas durante el período de los arreglos de programación. Se asignan de manera central de conformidad con los criterios de elegibilidad y asignación del TRAC-1 aprobados por la Junta Ejecutiva.

Opciones de elegibilidad del TRAC-1

27. Los criterios de elegibilidad del TRAC-1 determinan el momento en el que, tras rebasar un umbral predeterminado, los países en que se ejecutan programas adquieren la condición de países contribuyentes netos, con lo que dejan de reunir las condiciones exigidas para recibir recursos del TRAC-1. En DP/2012/3 se presentaron tres opciones que se resumen a continuación:

a) Elegibilidad en vigor basada en el ingreso nacional bruto, según la cual los países con un ingreso nacional bruto *per capita* inferior a 6.500 dólares en 2009 reúnen las condiciones exigidas para recibir recursos del TRAC-1;

b) Elegibilidad híbrida basada en el ingreso nacional bruto, según la cual los países con un ingreso nacional bruto *per capita* inferior a 12.195 dólares en 2009 reúnen las condiciones exigidas para recibir recursos del TRAC-1; y

c) Elegibilidad basada en el índice de desarrollo humano (IDH), según la cual los países con un IDH inferior a “muy alto” en 2010 reúnen las condiciones exigidas para recibir recursos del TRAC-1.

28. En los debates celebrados durante el primer período ordinario de sesiones en febrero de 2012, y en posteriores consultas oficiosas, se ha llegado a un consenso general en torno a la naturaleza poco práctica de la opción de elegibilidad del TRAC-1 basada en el índice de desarrollo humano. Esto se debe a que el método de los cuartiles incluye principalmente a países desarrollados en el cuartil “muy alto” del IDH, que es el valor predeterminado para la designación de país contribuyente neto. Por lo tanto, el resto del presente documento se centra en las opciones de elegibilidad en vigor y elegibilidad híbrida basadas en el ingreso nacional bruto sobre la base de un proceso consultivo.

29. Para atenuar las preocupaciones con respecto a la transición sin problemas de los países entre las categorías de países de bajos ingresos, países de ingresos medianos y países contribuyentes netos, así como dentro de dichas categorías, desde el actual período de los arreglos de programación (2008-2013) al próximo (2014-2017), y la necesidad de que el marco del TRAC-1 responda a los cambios en los niveles de ingreso nacional bruto, en particular con respecto a la clasificación en la categoría de país contribuyente neto, el PNUD propone introducir un paquete relativo a las opciones de elegibilidad en vigor basada en el ingreso nacional bruto y elegibilidad híbrida basada en el ingreso nacional bruto, que consta de los dos componentes siguientes:

a) Mitigación de los cambios nacionales del ingreso nacional bruto *per capita* entre un período de arreglos de programación y el siguiente mediante la implantación de un método de promedio multianual en lugar de un período con un único año base. Este sustituiría al ingreso nacional bruto *per capita* de un único año aplicable a las opciones de elegibilidad en vigor y elegibilidad híbrida basadas en el ingreso nacional bruto por un ingreso nacional bruto *per capita* medio que englobe varios años. El método de promedio multianual debería moderar las anomalías que presenta el método del año único en el ingreso nacional bruto *per capita*. Los miembros de la Junta Ejecutiva debatieron de manera oficiosa y aceptaron en general un método de promedio trienal². El método de promedio trienal queda reflejado en el presente documento, pero se basa en los datos del ingreso nacional bruto *per capita* correspondientes a los ejercicios de 2009 y 2010, puesto que el ingreso nacional bruto *per capita* de 2011 todavía no está disponible.

b) Aplicación de un sistema de actualizaciones bienales para responder mejor a los cambios que surjan. Para el período 2014-2015, en función del anterior método descrito, se utilizará el promedio trienal del ingreso nacional bruto *per capita* de los años 2009-2011. Para 2016-2017, se utilizará el promedio trienal del ingreso nacional bruto *per capita* de los años 2011-2013. Con ello debería mejorar la capacidad de respuesta a las fluctuaciones del ingreso nacional bruto *per capita*. Este sistema se describe con más detalle en los párrafos 56 y 57.

30. La Junta Ejecutiva ha manifestado en el proceso consultivo su total acuerdo con la introducción de este paquete compuesto por un método de promedio multianual del ingreso nacional bruto *per capita* en lugar de un período con un único año base, junto con un sistema de actualizaciones bienales.

² Cabe señalar que algunos miembros de la Junta Ejecutiva preferían el uso de un método de promedio cuatrienal.

Modelos de asignación del TRAC-1

31. Los criterios de asignación del TRAC-1 determinan la cantidad de recursos del TRAC-1 asignados a los países en que se ejecutan programas que reúnen las condiciones exigidas. Estos criterios se aplicarán a todos los países que se considere que reúnen las condiciones exigidas para recibir recursos del TRAC-1 en función de las dos opciones de elegibilidad descritas anteriormente. Los cuatro modelos alternativos de asignación del TRAC-1 presentados en DP/2012/3 se resumen a continuación.

Modelo de base de referencia

32. El modelo de base de referencia mantiene la situación actual, utilizando datos del ingreso nacional bruto *per capita* (metodología Atlas) y en materia de población durante todo el período de los arreglos de programación. También continúa aplicando el sistema de ponderación actual para el ingreso nacional bruto y la población que se explica con más detalle en los párrafos 41 y 42.

Modelo racionalizado

33. El modelo racionalizado es similar al modelo de base de referencia en el sentido de que aplica el ingreso nacional bruto *per capita* según el Atlas del Banco Mundial y la población durante todo el período de los arreglos de programación. Además, incorpora varias mejoras técnicas, como la sustitución del sistema de ponderación en vigor utilizado para el ingreso nacional bruto y la población por sencillas fórmulas matemáticas similares a las que emplean el UNICEF y la Organización Mundial de la Salud.

34. El modelo racionalizado se considera sólido desde el punto de vista técnico y armonizado con la metodología de cálculo en vigor. Sin embargo, no aborda el desafío fundamental de mejorar los criterios básicos para reflejar mejor los aspectos pluridimensionales de la pobreza.

Modelo del índice de desarrollo humano

35. Una de las piedras angulares del paradigma de desarrollo humano es el reconocimiento de que la pobreza es un desafío pluridimensional, y de que la pobreza medida en términos de ingresos no es más que una de esas dimensiones. El Informe sobre Desarrollo Humano ha hecho hincapié constantemente en la necesidad de dejar de utilizar los ingresos y el crecimiento económico como medidas únicas y definitivas del bienestar. Por lo tanto, aunque este enfoque considera que tanto los ingresos y como el crecimiento son medios importantes para lograr el progreso, también tiene en cuenta otras dos dimensiones esenciales para el bienestar individual: la educación y la salud.

36. El modelo del índice de desarrollo humano se ocupa del desafío fundamental de mejorar los criterios básicos para reflejar mejor la naturaleza pluridimensional de la pobreza. Al hacerlo, utiliza valores de ese índice para un año base con objeto de abarcar todo el período de los arreglos de programación. El modelo del índice de desarrollo humano se basa en los datos publicados en el Informe sobre Desarrollo Humano de 2011 y en los mismos datos de población que se utilizan en el modelo de base de referencia y en el modelo racionalizado. Asimismo, incorpora las mismas fórmulas matemáticas sencillas utilizadas en el modelo racionalizado.

37. Aunque todavía existen algunos problemas de disponibilidad de datos del índice de desarrollo humano, se han solucionado de manera satisfactoria y transparente en el análisis de este documento en consulta con la Oficina encargada del Informe sobre Desarrollo Humano mediante el uso de fuentes alternativas de datos y el cálculo de los valores estimados del índice de desarrollo humano utilizando técnicas de regresión.

Modelo de paridad del poder adquisitivo

38. En el modelo de paridad del poder adquisitivo, el parámetro del ingreso nacional bruto *per capita* se sustituye por el ingreso nacional bruto *per capita* expresado en términos de paridad del poder adquisitivo. Esto se propuso en parte para solucionar el problema de que los datos del ingreso nacional bruto *per capita* de un único año base pudiesen ser susceptibles de sufrir fluctuaciones bruscas y afectasen de forma desproporcionada a las transiciones y los cambios de clasificación de los países. La aplicación del método de promedio trienal del ingreso nacional bruto *per capita* a los modelos de base de referencia y racionalizado ataja este problema. Además, el parámetro del ingreso nacional bruto *per capita* en términos de paridad del poder adquisitivo se integra en el modelo del índice de desarrollo humano, en el que no se aplica el método de promedio trienal. Por lo tanto, este documento no incide en el modelo de paridad del poder adquisitivo.

Elementos comunes de los modelos de asignación del TRAC-1

39. Las perspectivas sobre los parámetros de ingresos (ingreso nacional bruto *per capita*), población, asignaciones mínimas del TRAC-1 y previsibilidad son comunes a todos los modelos de asignación del TRAC-1. Estas cuatro perspectivas se analizan con más detalle a continuación.

Modelo de paridad del poder adquisitivo

40. Desde la adopción de los nuevos arreglos de programación en 1995, el ingreso nacional bruto *per capita* calculado con la metodología Atlas del Banco Mundial ha sido un parámetro fundamental en la metodología de asignación del TRAC-1. Continúa utilizándose como tal en los modelos de asignación del TRAC-1 de base de referencia, racionalizado y de índice de desarrollo humano como se resume a continuación.

a) El modelo de base de referencia utiliza un sistema de coeficientes de ponderación y umbrales fijos asignados al ingreso nacional bruto *per capita* que se ha mantenido constante desde 1995. Estos coeficientes de ponderación se calculan de forma que los niveles de ingreso nacional bruto *per capita* más elevados dan lugar a coeficientes de ponderación inferiores. Por lo tanto, a medida que aumenta el ingreso nacional bruto *per capita*, los coeficientes de ponderación correspondientes se reducen hasta que se alcanza el umbral más alto, tras lo cual el coeficiente de ponderación se mantiene constante, con independencia del nivel de ingreso nacional bruto *per capita*.

b) El modelo racionalizado representa una continuación del modelo de base de referencia en el uso del ingreso nacional bruto *per capita* en términos del Atlas del Banco Mundial, pero supone una mejora con respecto a este modelo porque sustituye el sistema existente de coeficientes de ponderación y umbrales fijos del ingreso nacional bruto *per capita* por una sencilla fórmula matemática. Como

resultado, y en contraposición al modelo de base de referencia, la progresión en los coeficientes de ponderación asignados al ingreso nacional bruto *per capita* es más fluida. Esto da lugar a una mejora de la progresividad con respecto al ingreso nacional bruto *per capita*.

c) El modelo del índice de desarrollo humano incorpora el ingreso nacional bruto *per capita* (en términos de paridad del poder adquisitivo) junto con otras dos dimensiones esenciales para medir el desarrollo humano: la educación y la salud.

Población

41. Al igual que el ingreso nacional bruto *per capita*, la población ha sido un parámetro fundamental en los arreglos de programación desde 1995. El análisis presentado en esta sección utiliza datos de población del Banco Mundial de 2010.

a) El modelo de base de referencia utiliza un sistema de coeficientes de ponderación y umbrales fijos asignados a la población que se ha mantenido constante desde 1995. Estos coeficientes de ponderación se calculan de forma que los niveles de población más elevados dan lugar a coeficientes de ponderación de población más elevados. Por lo tanto, a medida que crece la población, el coeficiente de ponderación de población correspondiente crece a un ritmo menor hasta que se alcanza el umbral más alto, tras lo cual el coeficiente de ponderación se mantiene constante, con independencia del tamaño de la población.

b) El modelo racionalizado representa una continuación del modelo de base de referencia en el uso de los datos de población, pero supone una mejora con respecto a este modelo porque sustituye el sistema existente de coeficientes de ponderación y umbrales fijos de población por una sencilla fórmula matemática. Como resultado, y en contraposición al modelo de base de referencia, la progresión en los coeficientes de ponderación asignados a la población es más fluida.

c) El modelo del índice de desarrollo humano utiliza la misma sencilla fórmula matemática para la población que el modelo racionalizado.

Asignación mínima del TRAC-1

42. La asignación mínima del TRAC-1, incorporada en los arreglos de programación de 2004-2007, supone que cada país en que se ejecutan programas y que reúne las condiciones exigidas requiere una cantidad mínima de recursos del TRAC-1 para apoyar las actividades de desarrollo prioritarias del PNUD. Sin estas cantidades mínimas, el PNUD tendría dificultades a la hora de prestar servicios de asesoramiento de alta prioridad en el momento adecuado, respaldar nuevas iniciativas de formulación de políticas y desarrollo de la capacidad y ayudar a los gobiernos a movilizar recursos adicionales para lograr los objetivos de desarrollo.

43. La asignación mínima del TRAC-1 durante 2008-2013 se ha mantenido al mismo nivel que en 2004-2007, en 350.000 dólares. En este análisis se aplica el mismo nivel de asignación mínima del TRAC-1 a los países con un ingreso nacional bruto *per capita* inferior a 6.550 dólares, que constituye el umbral de elegibilidad teórico actual en el marco de la opción de elegibilidad en vigor basada en el ingreso nacional bruto. Sin embargo, para los países de ingresos medianos con un ingreso nacional bruto *per capita* superior al umbral de 6.550 dólares se aplicará una asignación del TRAC-1 de 150.000 dólares en los modelos racionalizado y de índice de desarrollo humano en el marco de la opción de elegibilidad híbrida basada en el

ingreso nacional bruto. Además, para los países en que se ejecutan programas sin la presencia de una oficina del PNUD en el país³ se aplicará una asignación mínima del TRAC-1 de 50.000 dólares.

Parámetros de previsibilidad

44. La decisión 2012/1 respaldó la hipótesis de que los nuevos arreglos de programación deben seguir incluyendo un parámetro de previsibilidad para velar por una transición sin problemas de los actuales arreglos de programación (2008-2013) a los próximos (2014-2017). En consecuencia, se proponen parámetros indicativos de previsibilidad que hagan hincapié en el nivel menos problemático de transición para los países menos adelantados mediante la asignación de un intervalo mínimo de entre el 70% y el 80% del TRAC-1 del período anterior. A esto le sigue la asignación de un intervalo mínimo de entre el 55% y el 65% del TRAC-1 del período anterior para los países de bajos ingresos. Se aplica el mismo intervalo mínimo de entre el 55% y el 65% del TRAC-1 del período anterior con el fin de asegurar un nivel de recursos para aquellos países de bajos ingresos que se encuentran en transición a la categoría de país de ingresos medianos en 2014-2017. Esto garantiza un nivel de protección similar en 2014-2017 a todos los países que en la actualidad (2008-2013) se clasifican como países de bajos ingresos. Por último, la asignación de un intervalo mínimo de entre el 35% y el 45% del TRAC-1 del período anterior sería aplicable a los países de ingresos medianos, entendiendo que los países en que se ejecutan programas y que reúnen las condiciones exigidas, con un ingreso nacional bruto *per capita* superior al umbral de 6.550 dólares, solo recibirían la asignación de 150.000 dólares del TRAC-1 mencionada en el párrafo 44.

Análisis de los modelos de asignación del TRAC-1

45. Se llevó a cabo un análisis comparativo entre el actual modelo de asignación del TRAC-1 para 2008-2013 y los modelos de asignación de base de referencia, racionalizado y de índice de desarrollo humano propuestos para 2014-2017 sobre la base de los siguientes supuestos:

a) El método de promedio trienal se ha aplicado al parámetro del ingreso nacional bruto *per capita* integrado en los modelos de base de referencia y racionalizado. No se ha aplicado al modelo del índice de desarrollo humano puesto que este índice representa un índice compuesto que incluye no solo los ingresos sino también las medidas de salud y educación. Puesto que los datos del ingreso nacional bruto *per capita* de 2011 estarán disponibles en agosto de 2012, el presente análisis solo incluye datos del ingreso nacional bruto *per capita* para los años 2009 y 2010, y por lo tanto es provisional y está sujeto a cambios.

b) Se realizaron simulaciones utilizando una base de programación anual de recursos ordinarios de 700 millones de dólares a la que se aplicaron los fondos asignados según la legislación actual para el TRAC-1, lo que dio lugar a unos recursos del TRAC-1 disponibles de aproximadamente 250 millones de dólares. Este nivel anual tendrá que actualizarse en una fase posterior en consonancia con las estimaciones de las contribuciones voluntarias que vayan apareciendo.

³ Se incluyen los pequeños Estados insulares en desarrollo con programas administrados por oficinas del PNUD en países adyacentes.

c) La simulación inicial del modelo racionalizado en el marco de la opción de elegibilidad híbrida basada en el ingreso nacional bruto generó una asignación a los países de bajos ingresos inferior al intervalo de entre el 85% y el 91% aprobado por la Junta Ejecutiva. Para mantenerse dentro de este intervalo, se necesitaron nuevos ajustes de la ponderación del ingreso nacional bruto *per capita* para el modelo racionalizado en el marco de la opción de elegibilidad híbrida basada en el ingreso nacional bruto (hipótesis 5 en el cuadro 1).

46. Las 12 hipótesis presentadas en DP/2012/3 se han reducido a las 6 hipótesis presentadas a continuación en el cuadro 1. Esto se ha logrado excluyendo la opción de elegibilidad basada en el índice de desarrollo humano y el modelo de asignación de paridad del poder adquisitivo. Sin embargo, las 12 hipótesis se han actualizado y se incluyen en el anexo 1 como referencia. Las hipótesis 1, 2 y 3 representan los modelos de asignación del TRAC-1 de base de referencia, racionalizado y de índice de desarrollo humano en el marco de la opción de elegibilidad en vigor basada en el ingreso nacional bruto. Las hipótesis 4, 5 y 6 representan los modelos de asignación del TRAC-1 de base de referencia, racionalizado y de índice de desarrollo humano en el marco de la opción de elegibilidad híbrida basada en el ingreso nacional bruto.

Cuadro 1

Resumen comparativo de los modelos de asignación del TRAC-1 de referencia, racionalizado y de índice de desarrollo humano

	Elegibilidad: basada en el ingreso nacional bruto, en vigor			Elegibilidad: basada en el ingreso nacional bruto, híbrida			
	2008-2013 TRAC	Hipótesis 1 Base de referencia	Hipótesis 2 Racionalizado	Hipótesis 3 Índice de desarrollo humano	Hipótesis 4 base de referencia	Hipótesis 5 Racionalizado*	Hipótesis 6 Índice de desarrollo humano*
Países de bajos ingresos	87,2%	85,6%	85,4%	79,3%	83,6%	87,2%	78,6%
Países de ingresos medianos	12,8%	14,4%	14,6%	20,7%	16,4%	12,8%	21,4%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Países menos adelantados	64,1%	69,6%	71,9%	67,4%	67,7%	73,4%	66,7%
Otros países	35,9%	30,4%	28,1%	32,6%	32,3%	26,6%	33,3%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

* A los países con un ingreso nacional bruto *per capita* equivalente a 6.550 dólares o inferior se les asigna una cantidad mínima del TRAC-1 de 350.000 dólares. A los países con un ingreso nacional bruto *per capita* entre 6.550 y 12.275 dólares se les adjudica una asignación del TRAC-1 predeterminada de 150.000 dólares.

47. La decisión 2012/1 aprobó la hipótesis general de que la nueva metodología de cálculo del TRAC-1 debería seguir incluyendo los mismos intervalos de asignación porcentual que en los arreglos de programación actuales (2008-2013): los países de bajos ingresos continuarían recibiendo entre el 85% y el 91%, los países de ingresos medianos, entre el 9% y el 15%, y los países menos adelantados, que incluyen a los dos anteriores, al menos el 60%. Tres de las seis hipótesis presentadas en el cuadro 1 se encuentran por debajo del intervalo de asignación porcentual de entre el 85% y el

91% para los países de bajos ingresos (hipótesis 3, 4 y 6). Por lo tanto, el posterior análisis se centra en las hipótesis restantes presentadas a continuación en el cuadro 2.

Cuadro 2

Modelos de asignación del TRAC-1 que respetan los intervalos de asignación aprobados por la Junta Ejecutiva

	<i>Elegibilidad: basada en el ingreso nacional bruto, en vigor</i>			<i>Elegibilidad: basada en el ingreso nacional bruto, híbrida</i>
	<i>2008-2013 TRAC</i>	<i>Hipótesis 1 Base de referencia</i>	<i>Hipótesis 2 Racionalizado</i>	<i>Hipótesis 5 Racionalizado*</i>
Países de bajos ingresos	87,2%	85,6%	85,4%	87,2%
Países de ingresos medianos	12,8%	14,4%	14,6%	12,8%
Total	100%	100%	100%	100%
Países menos adelantados	64,1%	69,6%	71,9%	73,4%
Otros países	35,9%	30,4%	28,1%	26,6%
Total	100%	100%	100%	100%

* A los países con un ingreso nacional bruto *per capita* equivalente a 6.550 dólares o inferior se les asigna una cantidad mínima del TRAC-1 de 350.000 dólares. A los países con un ingreso nacional bruto *per capita* entre 6.550 y 12.275 dólares se les adjudica una asignación del TRAC-1 predeterminada de 150.000 dólares.

Hipótesis 1 (base de referencia) y 2 (racionalizado) en el marco de la opción de elegibilidad en vigor basada en el ingreso nacional bruto

48. La hipótesis 1 (modelo de base de referencia) utiliza los mismos parámetros básicos de ingresos (coeficientes de ponderación del ingreso nacional bruto *per capita*), población (coeficientes de ponderación de la población), asignación mínima del TRAC-1 y previsibilidad que el modelo de asignación del TRAC-1 para 2008-2013. Según la hipótesis 1, el 85,6% se asigna a los países de bajos ingresos y el 69,6% a los países menos adelantados.

49. La hipótesis 2 (modelo racionalizado) aplica fórmulas matemáticas de ponderación simples y continuas similares a las que utilizan el UNICEF y la Organización Mundial de la Salud para los ingresos y la población. El modelo racionalizado utiliza parámetros indicativos de previsibilidad como los expuestos en el párrafo 45. Según la hipótesis 2, el 85,4% se asigna a los países de bajos ingresos y el 71,9% a los países menos adelantados.

Hipótesis 5 (racionalizado) en el marco de la opción de elegibilidad híbrida basada en el ingreso nacional bruto

50. La hipótesis 5 (modelo racionalizado) aplica fórmulas matemáticas de ponderación simples y continuas similares a las que utilizan el UNICEF y la Organización Mundial de la Salud para los ingresos y la población. El modelo racionalizado utiliza parámetros indicativos de previsibilidad como los expuestos en

el párrafo 45. Según la hipótesis 5, el 87,2% se asigna a los países de bajos ingresos y el 73,4% a los países menos adelantados.

Análisis comparativos: asignación del TRAC-1 para 2008-2013 con modelos de base de referencia; modelo de base de referencia con modelo racionalizado

51. Al comparar la asignación del TRAC-1 para 2008-2013 con el modelo de base de referencia en el marco de la opción de elegibilidad en vigor basada en el ingreso nacional bruto (hipótesis 1), se produce una reducción relativa de la asignación a los países de bajos ingresos desde el 87,2% (TRAC-1 para 2008-2013) hasta el 85,6% (hipótesis 1). No obstante, está dentro del intervalo de asignación del TRAC-1 para los países de bajos ingresos de entre el 85% y el 91% aprobado por la Junta Ejecutiva. Puesto que el modelo de base de referencia utiliza los mismos parámetros básicos de ingresos, población, asignación mínima del TRAC-1 y previsibilidad que el modelo de asignación del TRAC-1 para 2008-2013, este cambio se atribuye a los movimientos a nivel nacional del ingreso nacional bruto *per capita* y la población entre el año 2005 (año base utilizado para los arreglos de programación de 2008-2013) y los años 2009-2010.

52. Al comparar el modelo de base de referencia (hipótesis 1) con el modelo racionalizado (hipótesis 2) en el marco de la opción de elegibilidad en vigor basada en el ingreso nacional bruto, se produce una reducción relativa de la asignación a los países de bajos ingresos desde el 85,6% en el modelo de base de referencia hasta el 85,4% en el modelo racionalizado. También está dentro del intervalo de asignación del TRAC-1 para los países de bajos ingresos de entre el 85% y el 91% aprobado por la Junta Ejecutiva.

53. Tras una nueva modificación del modelo racionalizado (hipótesis 5) en el marco de la opción de elegibilidad híbrida basada en el ingreso nacional bruto como se indica en el párrafo 46, al comparar el modelo de base de referencia (hipótesis 1) con el modelo racionalizado (hipótesis 5), se produce un aumento relativo de la proporción de recursos asignados a los países de bajos ingresos desde el 85,6% en el modelo de base de referencia (hipótesis 1) hasta el 87,2% en el modelo racionalizado (hipótesis 5).

54. En todas las hipótesis presentadas en el cuadro 2, la asignación de recursos del TRAC-1 a los países de bajos ingresos entra dentro del intervalo de entre el 85% y el 91% aprobado por la Junta Ejecutiva. Sin embargo, puesto que la asignación a los países de bajos ingresos en las hipótesis 1 y 2 se acerca más al 85%, existe un mayor riesgo en estas hipótesis que en la 5 de que la adopción de los modelos, junto con los nuevos datos (2011) del ingreso nacional bruto *per capita* y de población disponibles en agosto de 2012, dé lugar a niveles de asignación del TRAC-1 inferiores a la proporción de asignación del TRAC-1 del 85% para los países de bajos ingresos aprobada por la Junta Ejecutiva.

Consecuencias de las actualizaciones bienales

55. El sistema de actualizaciones bienales propuesto, que es uno de los dos componentes del paquete descrito en el párrafo 30 —un método de promedio trienal del ingreso nacional bruto *per capita* junto con un sistema de actualizaciones bienales— sería aplicable a mediados del período cuatrienal de los arreglos de programación. Solo se verían afectados dos grupos de países:

a) Los países de ingresos medianos (durante 2014-2015) que superen el umbral de país contribuyente neto en la actualización bienal se considerarán países contribuyentes netos en transición durante 2016-2017 pero no se ajustará su asignación del TRAC-1; si se mantienen por encima de este umbral en 2018, se considerarían países contribuyentes netos y no tendrían derecho a los recursos del TRAC-1 a partir de esa fecha;

b) Los países contribuyentes netos en transición (durante 2014-2015) se convertirán en países contribuyentes netos plenos durante 2016-2017 si se mantienen por encima del umbral en la actualización bienal; como tales dejarán de recibir los recursos del TRAC-1 durante 2016-2017.

56. Para los países de las demás categorías tanto la elegibilidad como los niveles de asignación del TRAC-1 se mantendrán sin modificaciones durante el período cuatrienal de los arreglos de programación.

III. Medidas futuras

57. De acuerdo con la orientación proporcionada por la Junta Ejecutiva, a continuación se proponen los siguientes elementos para un proyecto de decisión:

a) Toma nota del presente informe (DP/2012/25) y de la información adicional facilitada en el mismo por el PNUD;

b) Aprueba los principios sobre la presencia estratégica mundial examinados en los párrafos 11 a 14;

c) Destaca la importancia de establecer un fondo para imprevistos con el fin de mejorar la capacidad del PNUD para responder a las demandas imperiosas e imprevistas de los países en que se ejecutan programas, a los nuevos retos de alta prioridad y a las oportunidades estratégicas de actividades programáticas, y, en principio, accede al establecimiento de dicho fondo;

d) Toma nota de la justificación para estudiar la posible inclusión del Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización en los arreglos de programación examinados en los párrafos 22 a 26; y

e) Toma nota del análisis sobre el marco del TRAC-1 expuesto en el capítulo E del presente documento, y, en este sentido:

i) Aprueba el método de promedio trienal para el ingreso nacional bruto *per capita* en combinación con el sistema de actualizaciones bienales examinados en los párrafos 30, 56 y 57; y

ii) Decide adoptar la opción de elegibilidad híbrida basada en el ingreso nacional bruto en combinación con el modelo racionalizado de asignación del TRAC-1 para el marco de asignación del TRAC-1 para 2014-2017.

Anexo

Cuadro 1
Prórrogas de programas por países aprobadas por el Administrador desde enero de 2012

Categoría de ingresos	Opción 1 Criterios de elegibilidad del TRAC-1: basados en el ingreso nacional bruto, en vigor				Opción 2 Criterios de elegibilidad del TRAC-1: basados en el ingreso nacional bruto, híbridos				Opción 3 Criterios de elegibilidad del TRAC-1: basados en el índice de desarrollo humano			
	Modelo 1 Base de referencia	Modelo 2 Raciona- lizado	Modelo 3 Paridad del poder adquisitivo	Modelo 4 Índice de desarrollo Humano	Modelo 1 Base de referencia	Modelo 2 Raciona- lizado	Modelo 3 Paridad del poder adquisitivo	Modelo 4 Índice de desarrollo Humano	Modelo 1 Base de referencia	Modelo 2 Raciona- lizado	Modelo 3 Paridad del poder adquisitivo	Modelo 4 Índice de desarrollo Humano
	Países de bajos ingresos	85,6%	85,4%	80,7%	79,3%	83,6%	82,2%	79,9%	78,6%	83,0%	86,9%	79,7%
Países de ingresos medianos	14,4%	14,6%	19,3%	20,7%	16,4%	12,8%	20,1%	21,4%	17,0%	13,1%	20,3%	21,6%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
<i>Condiciones de países menos adelantados</i>												
Países incluidos en la lista	69,6%	71,9%	65,6%	67,4%	67,7%	73,4%	65,0%	66,7%	67,3%	73,1%	64,8%	66,5%
Países no incluidos en la lista	30,4%	28,1%	34,4%	32,6%	32,3%	26,6%	35,0%	33,3%	32,7%	26,9%	35,2%	33,5%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%