



Junta Ejecutiva del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y del Fondo de Población de las Naciones Unidas

Distr. general
19 de noviembre de 2009
Español
Original: inglés

Primer período ordinario de 2010

19 a 22 de enero, Nueva York

Tema 3 del programa provisional

Asuntos financieros, presupuestarios y administrativos

Examen de mitad de período de los arreglos de programación para 2008-2011

Resumen

El marco de los arreglos de programación para el período 2008-2011 hace una contribución integral al logro de los resultados de desarrollo del PNUD, pues financia servicios de recursos críticos a través de los cuales se asignan recursos ordinarios del programa en apoyo de las necesidades del programa del país y los objetivos del plan estratégico. El presente examen de mitad de período se centra en dos cuestiones principales: aumentar la flexibilidad y la capacidad para responder a las demandas de los países donde se ejecutan programas, y lograr una mayor racionalización en el contexto del plan integrado de recursos.

En lo que respecta al aumento de la flexibilidad y la capacidad para responder a las demandas de los países donde se ejecutan programas, el examen de mitad de período identifica varias esferas que podrían mejorarse: la disponibilidad de una masa crítica de recursos para los programas de los países de ingresos medianos; la búsqueda de alternativas al ingreso nacional bruto per cápita como criterio principal de la metodología para el cálculo del objetivo de la asignación de recursos con cargo a los fondos básicos (TRAC); la ampliación del apoyo a los países afectados por crisis para garantizar la disponibilidad de una masa crítica de recursos de los programas; y el establecimiento de una asignación específica de los recursos de los programas para apoyar las actividades del Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización (FNUDC). El PNUD se propone desarrollar estas cuestiones en propuestas concretas para su examen por la Junta Ejecutiva en su segundo período ordinario de sesiones de 2011.

En lo que respecta a una mayor racionalización del marco de los arreglos de programación en el contexto del plan integrado de recursos, el examen de mitad de período identifica varias propuestas para su consideración por la Junta durante el actual período de sesiones, en relación con: la armonización del actual marco de los arreglos de programación con el plan estratégico del PNUD para el período 2008-2011 (prorrogado hasta 2013), mediante una prórroga de dos años para que abarque el período 2008-2013, y varias reclasificaciones de los arreglos programáticos relativos a las partidas fijas de los programas y los asesores de política mundial.



Índice

<i>Capítulo</i>	<i>Página</i>
I. Antecedentes	3
II. Aumento de la flexibilidad y la capacidad de respuesta a las necesidades de los países donde se ejecutan programas	4
III. Racionalización de los arreglos de programación dentro del plan integrado de recursos ...	9
IV. Otras consideraciones	13
V. Recomendaciones para una decisión de la Junta Ejecutiva	13
Anexos	
1. Marco de los arreglos de programación para 2008-2011	15
2. El modelo del TRAC	16
3. Asignaciones del TRAC-2, 2008-2011	17
4. Resultados del desarrollo de la capacidad en determinados países	18

I. Antecedentes

1. En su decisión 2007/33, por la que aprueba los arreglos de programación para 2008-2011, la Junta Ejecutiva pidió al PNUD que presentara un examen de mitad de período de estos arreglos en su segundo período ordinario de sesiones de 2009. La presentación del examen fue posteriormente aplazada hasta el período ordinario de sesiones de 2010, habida cuenta del aplazamiento de la presentación del presupuesto de apoyo para el bienio 2010-2011.

2. El marco de los arreglos de programación contribuye integralmente al logro de los resultados de desarrollo mediante la financiación de servicios de recursos críticos a través de los cuales se asignan los recursos ordinarios del programa para apoyar las demandas de los países donde se ejecutan programas y los objetivos esbozados en el plan estratégico. El PNUD informó sobre su orientación estratégica, su eficacia y su contribución a los resultados de desarrollo incorporados en el plan estratégico en el informe anual del Administrador, incluida la puesta en práctica del plan estratégico para 2008-2011 (DP/2009/11).

3. Desde su aprobación inicial en 1995, el marco de los arreglos de programación no ha cambiado significativamente. El actual examen de mitad de período brinda la oportunidad de adoptar una perspectiva de futuro para su mejoramiento, en consonancia con la evolución de las prioridades del PNUD. El examen de mitad de período se centra en dos cuestiones principales: aumentar la flexibilidad y la capacidad para responder a las necesidades de los países donde se ejecutan programas, y lograr una mayor racionalización en el contexto del plan integrado de recursos.

4. En el capítulo II del examen de mitad de período se identifican las esferas que pueden beneficiarse de un mayor fortalecimiento mediante la elaboración de propuestas concretas con miras al próximo período de arreglos de programación. Algunas de esas propuestas se recogen en los capítulos III y IV, para su examen por la Junta Ejecutiva.

5. El examen de mitad de período también se basa en tres decisiones importantes:

a) La resolución 63/232 de la Asamblea General, que cambió la revisión amplia de la política relativa a las actividades operacionales de un ciclo trienal a un ciclo cuadrienal;

b) La decisión de la Junta Ejecutiva 2009/9 sobre el informe anual del Administrador, incluida la puesta en práctica y la prórroga de dos años del plan estratégico del PNUD para 2008-2011;

c) La decisión 2009/22 de la Junta Ejecutiva sobre la metodología y el enfoque para el presupuesto de apoyo bienal del PNUD correspondiente a 2010-2011, que aprobó la adopción de un esbozo del plan integrado de recursos que se centra en el mejoramiento de la transparencia y la rendición de cuentas, un vínculo estrecho entre el presupuesto de apoyo bienal y los arreglos de programación, y una clasificación más clara de las actividades y los costos.

II. Aumento de la flexibilidad y la capacidad de respuesta a las necesidades de los países donde se ejecutan programas

Principios

6. El examen de mitad de período recoge una serie de preocupaciones respecto de la flexibilidad y la capacidad de respuesta. Esas preocupaciones afectan negativamente a las posibles contribuciones que el PNUD puede hacer en respuesta a las demandas de los países donde se ejecutan programas, independientemente de sus niveles de ingresos, a saber, país de bajos ingresos, país de ingresos medianos, o país contribuyente neto. Los exámenes anteriores se centraron en dos esferas principales: los principios básicos del mandato del PNUD y las partidas del programa entre los cuales se distribuyen los recursos. Debe prestarse mayor atención al mejoramiento de los vínculos programáticos sustantivos entre las dos esferas.

7. El mandato del PNUD se basa en tres principios de alto nivel —la previsibilidad, la universalidad y la progresividad. La previsibilidad se refiere a la recepción de suficientes recursos ordinarios, que constituyen la base del PNUD y que pueden utilizarse para mantener su carácter multilateral y universal. La previsibilidad de los recursos ordinarios preocupa especialmente. La crisis económica mundial y la gran inestabilidad de los tipos de cambio plantean graves problemas, especialmente para la dirección estratégica y la sostenibilidad de la organización, y su capacidad para apoyar los objetivos de desarrollo de los países donde se ejecutan programas. La viabilidad del plan estratégico podría peligrar si las contribuciones voluntarias no alcanzan los objetivos establecidos en el plan integrado de recursos, aprobado por la Junta Ejecutiva en su decisión 2007/32.

8. El principio de universalidad garantiza que todos los países elegibles pueden participar en los programas de desarrollo del PNUD. Este principio se interpreta como la “presencia física” del PNUD en todos los países donde se ejecutan programas, incluidos los países contribuyentes netos, y se refleja en dicha presencia¹. El principio de universalidad tiene consecuencias directas para la masa crítica mínima de recursos ordinarios del programa disponibles para los distintos países. Por otra parte, en el contexto de la disponibilidad limitada de recursos ordinarios y el principio de progresividad que se examina más adelante, los recursos ordinarios del programa disponibles para los países de medianos ingresos suelen ser mínimos, y para los países contribuyentes netos, inexistentes. Por tanto, el mayor reto del PNUD en esos países es a menudo encontrar la forma de participar en actividades de desarrollo de manera significativa y creíble.

9. El principio de progresividad tiene por objeto centrar la distribución de recursos ordinarios destinados a las actividades programáticas en los países de bajos ingresos y los países menos adelantados. Esto se hace mediante la aplicación de una

¹ Los países contribuyentes netos son los países donde el ingreso nacional bruto per cápita de 2005, utilizando la metodología del Banco Mundial, es superior a los 5.500 dólares. Los países contribuyentes netos no son elegibles para recibir recursos del TRAC ni recursos del presupuesto de apoyo bienal, con excepción de los gastos del Coordinador Residente. Sin embargo, a los nuevos países contribuyentes netos se les concede un período de gracia de cuatro años durante el cual reciben recursos del presupuesto de apoyo bienal y un 60% de los recursos del TRAC-1 del período anterior.

metodología de distribución en virtud de la cual entre el 85% y el 91% de los recursos del TRAC-1 y el TRAC-2 se asignan a los países de bajos ingresos, y el 60% a los países menos adelantados. Como resultado de ello, el principio de progresividad limita en cierta medida el principio de universalidad, debido a la falta de una masa crítica de recursos ordinarios disponible para las actividades del programa en los países de medianos ingresos y los países contribuyentes netos.

Vinculación de los programas sustantivos

10. El plan estratégico define la dirección de las actividades del PNUD en todos los países donde se ejecutan programas, independientemente de su nivel de ingresos. Sin embargo, a la luz de los párrafos 6 a 9 *supra*, el PNUD recomienda a la Junta Ejecutiva que considere la posibilidad de proporcionar una masa crítica de recursos ordinarios a los países de ingresos medianos para responder a los programas basados en las demandas y las actividades para promover la eficacia del desarrollo de mayor importancia para ellos, lo cual está en consonancia con los debates de la Asamblea General resumidos en el párrafo 11 *infra*. Esos recursos ayudarían a salvar la brecha entre los principios de “universalidad” y “progresividad”, y conducirían a un debate más preciso del modelo del TRAC y las cuestiones relacionadas con la asignación de recursos.

11. La Asamblea General se está ocupando de la cuestión de la cooperación para el desarrollo con países de ingresos medianos, como se indica en el informe del Secretario General sobre la cooperación para el desarrollo con los países de ingresos medianos (A/64/253). Concretamente, se propuso un proyecto de resolución (A/C.2/64/L.13) en que se reconoce que “los países de ingresos medianos siguen afrontando importantes desafíos en sus esfuerzos por alcanzar los objetivos de desarrollo internacionalmente convenidos, en particular los Objetivos de Desarrollo del Milenio y, a ese respecto, [la Asamblea General] subraya la importancia de prestar apoyo internacional, por diversos medios y de forma coherente con las prioridades nacionales, para hacer frente a las necesidades de desarrollo de esos países”. El PNUD formulará las propuestas futuras sobre los países de ingresos medianos en el contexto de esos debates y resoluciones.

El modelo del TRAC

12. El modelo del TRAC fue introducido por primera vez en 1997 y se compone de tres elementos: TRAC-1, TRAC-2 y TRAC-3. En los actuales arreglos de programación, y teniendo en cuenta la base de programación anual aprobada de 700 millones de dólares, se asignan 650,6 millones de dólares a cuatro partidas variables de los programas y 49,4 millones de dólares a ocho partidas fijas. El anexo 1 contiene un resumen de las diferentes partidas del programa incluidas en el marco de arreglos de programación. El anexo 2 contiene una breve descripción del modelo del TRAC.

13. Durante el examen de mitad de período se examinaron cuatro cuestiones fundamentales relacionadas con el modelo del TRAC: la metodología para el cálculo del TRAC-1; la clasificación de los niveles del umbral del TRAC-1; los criterios para la asignación y la presentación de informes en relación con el TRAC-2; y la “masa crítica” del TRAC-3.

TRAC-1

14. El criterio principal de la metodología utilizada para el cálculo del TRAC-1 son los ingresos nacionales brutos per cápita. La crítica más importante a este criterio es que, aunque se trata de un promedio nacional de los ingresos y una medición de la riqueza ampliamente aceptada, no tiene en cuenta otras dimensiones importantes de la pobreza, como la disparidad de ingresos y la desigualdad social, la salud y la longevidad, y la seguridad humana, que son elementos centrales del mandato de desarrollo del PNUD. El ingreso nacional bruto per cápita por sí solo no puede ser entonces la base óptima para distribuir los recursos de los programas a nivel nacional, ni para justificar la demanda o la necesidad de servicios del PNUD. El PNUD recomienda que se busquen otras metodologías.

15. En el pasado, el PNUD realizó varios estudios técnicos para aplicar otros criterios, que tuvieron poco éxito, como por ejemplo, el índice de desarrollo humano, componentes específicos de ese índice, el porcentaje de la población que vive por debajo de la línea internacional de pobreza, y el ingreso nacional bruto per cápita expresado en poder adquisitivo. El índice de desarrollo humano, aunque tiene en cuenta más elementos del mandato del PNUD y es más representativo de éste, plantea problemas con respecto a la aceptación política y la aceptación de los datos. Además, el índice de desarrollo humano se examinará en 2010 en un foro internacional para seguir mejorándolo. Por tanto, el método de cálculo actual podría modificarse. El porcentaje de la población que vive por debajo de la línea internacional de pobreza y el ingreso nacional bruto basado en las opciones de paridad del poder adquisitivo no se recomendaron en el pasado debido a problemas de disponibilidad y coherencia de los datos.

Umbrales del TRAC-1

16. A efectos de determinar los recursos del TRAC-1 que se asignarán a cada país, los países donde se ejecutan los programas del PNUD se clasifican en tres categorías, usando los umbrales establecidos en base a los ingresos nacionales brutos per cápita:

- a) Países de bajos ingresos: ingreso nacional bruto per cápita igual o inferior a 1.050 dólares;
- b) Países de ingresos medianos: ingreso nacional bruto per cápita de 1.051 dólares a 5.500 dólares, y
- c) Países contribuyentes netos: ingreso nacional bruto per cápita superior a 5.500 dólares.

17. Además, el PNUD mantiene una asignación mínima anual de recursos ordinarios del TRAC-1 de 350.000 dólares para los países de medianos ingresos. Después de la adopción de la decisión 2007/33, se actualizaron los datos sobre el ingreso nacional bruto per cápita. A partir de 2008, Bhután pasó de la categoría de bajos ingresos a la de ingresos medianos, y Botswana, las Islas Cook y Niue pasaron de la categoría de ingresos medianos a la categoría de país contribuyente neto en transición.

18. En contraste con las tres categorías establecidas por el PNUD, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) ha revisado recientemente su sistema

de clasificación del umbral para acordarlo con el utilizado por el Banco Mundial, que tiene cuatro grupos:

- a) Países de bajos ingresos: ingreso nacional bruto per cápita igual o inferior a 905 dólares;
- b) Países de ingresos medianos bajos: ingreso nacional bruto per cápita de 906 dólares a 3.595 dólares;
- c) Países de ingresos medianos altos: ingreso nacional bruto per cápita de 3.596 dólares a 11.115 dólares;
- d) Países de ingresos altos: ingreso nacional bruto per cápita superior a 11.116 dólares.

19. El UNICEF ha elevado la asignación mínima anual de recursos ordinarios para el programa de 600.000 dólares a 750.000 dólares. Sin embargo, seguir el ejemplo del UNICEF tendría consecuencias importantes para el PNUD en lo que respecta a la distribución de los recursos del TRAC-1 entre los países clasificados actualmente como países de bajos ingresos, países de ingresos medianos y países contribuyentes netos. Con todo, el PNUD recomienda evaluar el impacto teórico del examen de los umbrales del PNUD para determinar las asignaciones del TRAC-1 que corresponden a cada país.

TRAC-2

20. El objetivo principal de los recursos del TRAC-2 sigue siendo el fortalecimiento de las capacidades nacionales para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, una esfera de máxima prioridad para el PNUD. Sin embargo, el apoyo que se presta en el marco del TRAC-2 no es independiente ni distinto de otro apoyo del PNUD a la consecución de los Objetivos, que se financia en gran parte con recursos del TRAC-1 y otros recursos. El marco para la asignación del TRAC-2 se basa en tres criterios:

- a) La capacidad nacional para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio y para formular políticas y planes de desarrollo humano;
- b) La capacidad nacional para la ejecución de estrategias y la consecución de objetivos de desarrollo; y
- c) La respuesta a las oportunidades de desarrollo y las oportunidades comerciales.

21. La asignación de los recursos del TRAC-2 queda a discreción de la administración del PNUD y se basa en las peticiones de los países donde se ejecutan programas, de conformidad con los criterios establecidos. En el anexo 3 se proporciona información sobre el reparto y la distribución regionales del TRAC-2 por categorías de ingresos. Las solicitudes de los países donde se ejecutan programas son claras en lo que respecta a sus prioridades y esferas de apoyo, y se adecuan al marco de asignación del TRAC-2. La mayoría de las peticiones se centran en la supervisión y el análisis de los progresos alcanzados en el desarrollo humano y la consecución de los Objetivos y en la presentación de informes al respecto; las capacidades de investigación y diagnóstico para el apoyo macroeconómico, la gobernanza y los enfoques sectoriales; el desarrollo y examen de las políticas; las capacidades subnacionales para el desarrollo local integrado y la

prestación de servicios; y las capacidades nacionales para la supervisión y la rendición de cuentas en relación con los resultados del desarrollo.

22. Debido a la naturaleza combinada de los recursos del PNUD no es posible adjudicar plenamente los resultados obtenidos en el país a los recursos del TRAC-2. Sin embargo, en el informe anual orientado a los resultados de 2008, la plataforma mejorada de gestión basada en resultados ofrece la oportunidad de seleccionar determinados países para comprender mejor cómo se optimizan los recursos del TRAC-2. El anexo 4 contiene una sinopsis de los resultados en materia de desarrollo de la capacidad en algunos países donde se ejecutan programas, en ámbitos a los que se asignan recursos del TRAC-2. En los párrafos 16 a 20 y 35 a 40 del informe sobre la puesta en práctica del plan estratégico (DP/2009/11) se exponen los principales logros y desafíos en materia de desarrollo de la capacidad. Esta se considera la manera más razonable y estratégica de presentar información sobre los recursos del TRAC-2, pues estos representan sólo cerca del 6% de los recursos ordinarios y otros recursos del programa previstos para el período 2008-2011.

23. Los recursos del TRAC-2 proporcionan flexibilidad para asignar recursos sobre la base de criterios distintos del ingreso nacional bruto per cápita. Por consiguiente, las oficinas regionales han podido asignar una proporción relativamente mayor de recursos del TRAC-2 a los programas nacionales que ponen en práctica iniciativas fundamentales en consonancia con los criterios establecidos. Sin embargo, habida cuenta de la necesidad de un entorno propicio para el desarrollo en los países afectados por crisis (TRAC-3), debe estudiarse la posibilidad de establecer un vínculo más estrecho entre los recursos del TRAC-2 y del TRAC-3 antes de llevar a cabo el fortalecimiento efectivo de las capacidades nacionales para apoyar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (TRAC-2). Como se señaló anteriormente, las normas que regulan la distribución de los recursos del TRAC entre países de bajos y medianos ingresos limita la flexibilidad de los recursos del TRAC-2, especialmente en las regiones donde hay pocos países de bajos ingresos, y deja escaso margen para asignar mayores recursos para apoyar la consecución de los Objetivos en los países de ingresos medianos.

24. La presentación de informes sobre los resultados relacionados con el TRAC-2 sigue siendo un desafío, ya que los recursos del TRAC-1 y el TRAC-2 están totalmente combinados. En consecuencia, el PNUD continuará informando sobre los logros del TRAC-2 en el contexto general de los resultados en materia de desarrollo, como se indicó en los informes anuales y de mitad de período sobre la puesta en práctica del plan estratégico.

TRAC-3

25. El PNUD asigna recursos del TRAC-3 a los países en crisis y en circunstancias especiales. Estos países enfrentan un conflicto inminente o son propensos a los desastres naturales. Muchos han sufrido graves mermas de su capacidad nacional o local crítica y han sido designados “situaciones postconflicto prioritarias” por el Consejo de Seguridad o la Comisión de Consolidación de la Paz. Hay una demanda cada vez mayor de estos países de asistencia para prevenir crisis, responder a las crisis y atender a las necesidades de recuperación, creando al mismo tiempo las condiciones para efectuar una buena transición hacia actividades programáticas y actividades para la eficacia del desarrollo más tradicionales. Los recursos del TRAC-3 se asignan a estos países en las siguientes categorías: a) respuesta a crisis

repentinas, b) prevención de conflictos, c) reducción del riesgo de desastres y d) recuperación temprana.

26. El PNUD debería centrar y ampliar su apoyo a los países afectados por crisis y, paralelamente, colaborar con los donantes asociados para movilizar recursos complementarios. Dado que los recursos complementarios aportados por los donantes que en el pasado ayudaron a financiar la mayor parte de las actividades del PNUD de prevención de crisis y recuperación están disminuyendo, la Junta Ejecutiva tal vez desee considerar la posibilidad de aumentar la proporción de recursos ordinarios que se asignan al TRAC-3 para garantizar una masa crítica de estos recursos. Sin embargo, todo aumento de la cuantía de las asignaciones globales del TRAC-3 debe estar determinado por la necesidad de mejorar la capacidad de respuesta del PNUD para apoyar a los países afectados por desastres naturales o crisis, como afirma la Junta Ejecutiva en su decisión 2001/4.

Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización (FNUDC)

27. En su decisión 2007/34, la Junta Ejecutiva pidió al PNUD que, “a título excepcional, proporcione al FNUDC la suma de 6 millones de dólares para 2008 y que intensifique sus iniciativas de colaboración con éste a fin de dotarlo de recursos estables para sus programas mediante la financiación de programas conjuntos en los planos nacional, regional y mundial”. El PNUD asignó recursos adicionales para el período 2009-2011 directamente de los programas regionales. Se debería seguir considerando la posibilidad de financiar las actividades del Fondo directamente mediante los arreglos de programación futuros.

III. Racionalización de los arreglos de programación dentro del plan integrado de recursos

Plan integrado de recursos

28. El plan integrado de recursos tiene por objeto presentar en forma coherente y transparente las actividades del PNUD, los costos y las asignaciones presupuestarias y, de ese modo, fortalecer sus vínculos con el desarrollo y los objetivos y planes institucionales de la organización. Se espera que esto conduzca a mejorar la planificación basada en los resultados, fortalecer la prestación de servicios basados en la demanda para apoyar los objetivos de desarrollo del programa del país y mejorar la adopción de decisiones.

29. Como se destaca en el informe sobre la metodología y el enfoque para el presupuesto de apoyo bienal del PNUD correspondiente a 2010-2011 (DP/2009/30), las categorías utilizadas en la presentación de los datos presupuestarios para fines de información y adopción de decisiones no siempre tienen como resultado una asignación lógica y coherente de las actividades y los costos en el marco de los arreglos de programación, o entre los arreglos de programación y el presupuesto bienal de apoyo.

30. En respuesta a esta situación, la Junta Ejecutiva adoptó la decisión 2009/22, que trata de mejorar la rendición de cuentas y la transparencia al apoyar el uso de cuatro clasificaciones generales de las actividades y los costos: a) desarrollo, b) gestión; c) coordinación de las actividades para el desarrollo de las Naciones

Unidas; y d) fines especiales. Además, la Junta Ejecutiva aprobó dos subclasificaciones de las actividades de desarrollo y los costos: i) programas y ii) eficacia del desarrollo.

Marco de los arreglos de programación

31. En la actualidad, el marco de los arreglos de programación no distingue claramente entre actividades programáticas y actividades para la eficacia del desarrollo, sino que contiene partidas definidas como “variables” o “fijas”, y cuya diferencia fundamental es el tamaño relativo y el volumen de recursos ordinarios disponibles. Las asignaciones efectivas para las partidas variables de mayor tamaño están sujetas a fluctuaciones a la alza o la baja, en función de la disponibilidad de recursos ordinarios, mientras que las partidas fijas más pequeñas sólo se ven afectadas por las fluctuaciones a la baja. Las partidas variables financian las actividades nacionales del TRAC-1 y el TRAC-2, los programas regionales, los programas mundiales y las actividades de prevención de crisis y recuperación (TRAC-3). Las partidas fijas financian una serie de actividades sustantivas que son esenciales para la promoción mundial y la eficacia del desarrollo en los países: la cooperación Sur-Sur, el Programa de Economistas, la perspectiva de género, los servicios de apoyo al desarrollo, el apoyo al Coordinador Residente, el Programa de Asistencia al Pueblo Palestino, el Informe sobre el Desarrollo Humano y la Oficina de Estudios del Desarrollo.

32. Además de las partidas fijas y variables descritas más arriba, y de conformidad con la decisión 2009/22, las subclasificaciones de programas y actividades para la eficacia del desarrollo se definen como sigue:

a) *Programas*. Los servicios de recursos y los gastos disponibles para los programas nacionales, regionales y mundiales en las cuatro esferas de actividad del PNUD. Se trata de recursos (partidas del programa) incluidos en el marco de los arreglos de programación para financiar programas y proyectos de desarrollo en los planos nacional (TRAC-1 y -2 y TRAC-3), mundial (programa mundial) y regional (programa regional). Además, ocho partidas fijas del programa apoyan varias actividades intersectoriales de escala menor, algunas de las cuales se propone reclasificar (véanse párrs. 33 y 37, *infra*).

b) *Actividades para la eficacia del desarrollo*. Las funciones y actividades del PNUD necesarias para asegurar la ejecución efectiva de programas y proyectos de alta calidad, a saber, servicios de asesoramiento sobre políticas, servicios técnicos y servicios de ejecución, que se consideran fundamentales para el logro de los resultados previstos de los programas y proyectos en las cuatro esferas de actividad del PNUD.

33. Para diferenciar más claramente entre actividades del programa y actividades para la eficacia del desarrollo, en los párrafos siguientes se indica el grado en que las actividades para la eficacia del desarrollo, que se financian con cargo a todas las fuentes de financiación del programa, se incluyen en el marco de los arreglos de programación. También se proponen recomendaciones para una mejor organización del marco. La única excepción se refiere al apoyo a las actividades del Coordinador Residente (16 millones de dólares anuales), que se recomienda pasar a la categoría general de gastos correspondientes a la “coordinación de las actividades de las Naciones Unidas a favor del desarrollo”.

La eficacia del desarrollo

34. La definición y clasificación de la eficacia del desarrollo como una de las dos principales subclasificaciones de las actividades de desarrollo se propuso en el informe sobre la metodología y el enfoque del presupuesto de apoyo bienal para 2010-2011 presentado al PNUD y aprobado por la Junta Ejecutiva en su decisión 2009/22. A este respecto, deben señalarse dos cuestiones:

a) Ninguna de las propuestas reduce la cuantía de los recursos del TRAC disponibles para los países y para la prevención de crisis y las actividades de recuperación, y

b) Las actividades para la eficacia del desarrollo se limitan, por el momento, a insumos (gastos relacionados con los puestos y gastos generales de funcionamiento), en los planos nacional y regional, que prestan servicios de asesoramiento sobre políticas y apoyo para la ejecución directamente a los programas nacionales.

35. En la decisión 2008/32 sobre la evaluación del tercer marco de cooperación mundial y el Programa Mundial, 2009-2011, se “pide al Administrador que, en el contexto de las propuestas que se presenten a la Junta Ejecutiva atendiendo a lo dispuesto en la decisión 2008/1 sobre el reajuste de la clasificación de los costos de las actividades del PNUD, incluya propuestas sobre la futura clasificación de la capacidad de asesoramiento normativo de la organización”. En seguimiento de la decisión 2008/32, y basándose en un estudio interno de la dependencia central de programas del PNUD, el PNUD señaló que los recursos equivalentes a 52 puestos profesionales y relacionados con gastos generales de funcionamiento (cerca de 14 millones de dólares anuales) que se financian con cargo al Programa Mundial prestan servicios de asesoramiento sobre políticas directamente a los programas nacionales y forman parte de las oficinas regionales y nacionales. Por tanto, se consideran actividades para la eficacia del desarrollo, de conformidad con las propuestas formuladas en DP/2009/30. El resto de los puestos de asesor en políticas financiados con cargo al Programa Mundial se encuentra en la sede.

36. El actual nivel de la base anual de recursos ordinarios aprobada por la Junta Ejecutiva para las actividades de desarrollo del PNUD es de 700 millones de dólares. A raíz de la revisión de las clasificaciones de los gastos aprobada en la decisión 2009/22, esta aumentará a 744 millones de dólares². El PNUD estima que el valor de los programas se aproximará a los 648 millones de dólares (87,1%), es decir, prácticamente el mismo valor nominal que en la actualidad. Se estima que el saldo de aproximadamente 96 millones de dólares³ (12,9%) se asignará a la eficacia del desarrollo.

² El aumento neto de 44 millones de dólares es la resultante de una asignación de 60 millones en el presupuesto de apoyo bienal para nuevas actividades de los arreglos de programación (eficacia del desarrollo), introducidas sobre la base del estudio de la clasificación de los gastos de las oficinas en los países, y nuevas inversiones estratégicas propuestas, menos 16 millones de dólares por traspaso de actividades de los arreglos de programación a las actividades de las Naciones Unidas de coordinación del desarrollo.

³ Los 96 millones de dólares para “eficacia del desarrollo” resultan de la suma de 60 millones por cambios en el presupuesto bienal de apoyo, basados en el estudio de la clasificación de los gastos de las oficinas en los países, y nuevas inversiones estratégicas propuestas, más 14 millones por cambios en el Programa Mundial, más 22 millones por cambios en incorporación

37. Las siete partidas fijas restantes del programa han sido revisadas para determinar cuál sería la mejor clasificación. Al respecto, se propone lo siguiente:

a) *El Programa de Asistencia al Pueblo Palestino* es un programa especial con acuerdos de financiación específicos para ejecutar actividades programáticas acordes a la definición de programas que se dio más arriba. Dado su carácter único como programa de apoyo a un grupo especial de personas, en contraste con un programa de apoyo a un país o región, se propone clasificarlo como actividad programática separada y distinta.

b) *Informes sobre el desarrollo humano*. El desarrollo humano es la base del mandato y la labor del PNUD en los planos mundial, regional y nacional. Estos informes apoyan la promoción mundial del desarrollo humano por el PNUD, ayudando a los países donde se ejecutan programas a incorporar las dimensiones del desarrollo humano en los programas y políticas de desarrollo, requisito esencial para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. El PNUD se propone clasificar esta labor como actividad programática separada y distinta.

c) *Oficina de Estudios del Desarrollo*. El papel de la Oficina es localizar y difundir las nuevas ideas sobre desarrollo, economía y retos mundiales. Su labor ayuda a los países donde se ejecutan programas a integrar el análisis de políticas y cuestiones sustantivas de desarrollo en los programas y políticas de desarrollo. El PNUD propone clasificarla como actividad programática separada y distinta.

d) *La incorporación de una perspectiva de género* es una actividad intersectorial que forma parte integral de la programación a nivel mundial, regional y nacional, y que el PNUD tiene en cuenta en todos los aspectos de su labor. El PNUD propone clasificarla como actividad para la eficacia del desarrollo.

e) *Cooperación Sur-Sur* se centra en el intercambio Sur-Sur de experiencias y conocimientos que han dado buenos resultados, con el objetivo de integrarlos a los programas nacionales, regionales e interregionales, al tiempo que se introducen modalidades con una buena relación costo-eficacia. El PNUD propone clasificarla como una actividad para la eficacia del desarrollo.

f) *Los servicios de apoyo al desarrollo* apoyan, en principio, la contratación a corto plazo de asesores independientes nacionales y regionales por los administradores de la oficina del PNUD en el país, a menudo para la fase inicial del proceso de programación. El PNUD propone clasificarla como actividad para la eficacia del desarrollo.

g) *El Programa de Economistas* esencialmente despliega economistas en las oficinas en los países, principalmente en el África subsahariana, que prestan servicios sustantivos de asesoramiento económico para apoyar la formulación de políticas en favor de los pobres y las estrategias de crecimiento inclusivo, y los procesos de planificación basados en los Objetivos de Desarrollo del Milenio. El PNUD propone clasificarlo como actividad para la eficacia del desarrollo.

38. Por último, las actividades y los gastos de las oficinas en los países —que actualmente están incluidos en el presupuesto de apoyo bienal y se relacionan con el personal que fundamentalmente presta servicios de asesoramiento sobre políticas o apoyo a la ejecución del programa— han sido aprobados para su clasificación como

de una perspectiva de género, cooperación Sur-Sur, servicios de apoyo al desarrollo y el Programa de Economistas.

actividades para la eficacia del desarrollo. Asimismo, algunas actividades Sur-Sur y de prevención de crisis y recuperación financiadas con cargo al presupuesto de apoyo bienal-que proporcionan un asesoramiento sobre políticas y un apoyo a la ejecución del programa en sus esferas de especialización similares a los que proporcionan el personal especializado de la oficina en el país-han sido aprobadas para su clasificación como actividades para la eficacia del desarrollo. Esas actividades se describen en el documento que contiene las estimaciones presupuestarias del PNUD para el bienio 2010-2011 (DP/2010/3). Su costo total ronda los 60 millones de dólares anuales.

IV. Otras consideraciones

39. En vista de la resolución 63/232 de la Asamblea General sobre las revisiones cuadriennales de la política relativa a las actividades operacionales para el desarrollo y la decisión 2009/9 de la Junta Ejecutiva sobre la ampliación del plan estratégico a seis años (2008-2013), el PNUD recomienda que los arreglos de programación se prorroguen otros dos años para que abarque el período 2008-2013 y se armonice con el plan estratégico prorrogado.

40. Sin embargo, una prórroga de dos años de los arreglos de programación, hasta 2013, tendría una serie de consecuencias con respecto a:

- a) El plazo para la formulación de propuestas concretas sobre temas de prioridad para su consideración por la Junta Ejecutiva, como se indica en el capítulo II, *supra*;
- b) La inclusión oficial de las propuestas aprobadas en el marco de los arreglos de programación; y
- c) El efecto de estas propuestas en la asignación de los recursos correspondientes a 2012 y 2013.

41. El PNUD recomienda, por tanto, que todas las cuestiones que justifiquen la formulación de propuestas concretas se presenten a la Junta Ejecutiva para su examen oficial en su segundo período ordinario de sesiones de 2011. Esto garantizaría la armonización y su inclusión en las estimaciones presupuestarias para el bienio 2012-2013, que también examinará oficialmente la Junta en ese período de sesiones. De este modo, habría también tiempo suficiente para asegurar que los dos marcos de recursos apoyan la orientación de la organización confirmada por el examen de mitad de período del plan estratégico, cuyo examen oficial está previsto para el período de sesiones anual de 2011.

V. Recomendaciones para una decisión de la Junta Ejecutiva

42. La Junta Ejecutiva tal vez desee aprobar las siguientes recomendaciones:

- a) Con respecto a la armonización de los arreglos de programación con el Plan Estratégico (2008-2013), aprobar la prórroga dos años de los arreglos de programación para abarcar el período 2008-2013;

b) Con respecto a la racionalización de los arreglos de programación incluidos en el Plan de Recursos Integrados, aprobar las siguientes propuestas:

i) Con respecto a los asesores mundiales financiados con cargo al Programa Mundial, aprobar la transferencia de recursos equivalentes a 52 asesores de políticas mundiales que se encuentran fuera de la Sede, además de los gastos generales de funcionamiento, con cargo al programa mundial para la eficacia del desarrollo;

ii) Con respecto a la clasificación actual de las partidas fijas, aprobar su inclusión en las categorías de costos siguientes:

- Apoyo a las actividades del Coordinador Residente: coordinación de las actividades de las Naciones Unidas en favor del desarrollo
- Asistencia al Pueblo Palestino: Programa
- Informes sobre el desarrollo humano: Programa
- Oficina de Estudios del Desarrollo: Programa
- Incorporación de una perspectiva de género: eficacia del desarrollo
- Cooperación Sur-Sur: la eficacia del desarrollo
- Servicios de apoyo al desarrollo: eficacia del desarrollo
- Programa de economistas: eficacia del desarrollo

43. La Junta Ejecutiva tal vez desee considerar las siguientes cuestiones para un futuro debate sobre el aumento de la flexibilidad y la capacidad de respuesta a las demandas del país donde se ejecutan programas:

a) Proporcionar una masa crítica de recursos ordinarios para los países de ingresos medianos en base a una estrategia clara, que incluya los vínculos con la distribución general de los recursos ordinarios;

b) Buscar un sustituto para el ingreso nacional bruto per cápita como criterio principal de la metodología utilizada actualmente para el cálculo del TRAC-1, incluido el impacto teórico de la revisión de los umbrales actuales para determinar las asignaciones del TRAC-1 a cada país;

c) Incrementar el apoyo a los países afectados por la crisis para asegurar una masa crítica de recursos para apoyar la labor del PNUD en este ámbito mediante un aumento de la proporción de recursos ordinarios del programa asignados al TRAC-3;

d) Establecer una asignación específica de recursos ordinarios del programa para las actividades del Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización.

44. La Junta Ejecutiva tal vez desee pedir que todas las cuestiones que justifiquen la formulación de propuestas concretas se presenten para su consideración oficial en el segundo período ordinario de sesiones de 2011.

Anexo 1

Marco de los arreglos de programación para 2008-2011

<i>Cifra de referencia 700 millones dólares</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Anual (en millones de dólares)</i>
Partidas variables		
TRAC-1 y TRAC-2	78,8	512,7
TRAC-3	7,2	46,8
Programas regionales	9,0	58,6
Programa Mundial	5,0	32,5
Total de las partidas variables	100	650,6
Partidas fijas		
Programa de cooperación Sur-Sur		4,5
Oficina del Informe sobre el Desarrollo Humano		6,7
Oficina de Estudios del Desarrollo		1,8
Programa de economistas		7,0
Incorporación de una perspectiva de Género		3,2
Programa de Asistencia al Pueblo Palestino		3,2
Servicios de apoyo al desarrollo		7,0
Apoyo al Coordinador Residente		16,0
Total de las partidas fijas		49,4
Total		700,0

Anexo 2

El modelo del TRAC

1. La asignación de recursos ordinarios del PNUD para los programas nacionales se realizan en el marco de los objetivos de la distribución de recursos con cargo a los fondos básicos (TRAC).
2. En su decisión 95/23 sobre los nuevos arreglos de programación para 1997-1999, la Junta Ejecutiva introdujo un nuevo sistema tripartito más flexible para la distribución de los recursos básicos (TRAC) por países⁴. El marco de los arreglos de programación para 2008-2011 (decisión 2007/33) asigna el 78,8% de los recursos ordinarios del programa disponibles para partidas variables a los programas que se ejecutan en los países con recursos del TRAC-1 y el TRAC-2, que representan cada uno el 50% del porcentaje del TRAC-1 y el TRAC-2 combinados. La asignación del TRAC-3 se ha fijado en un 7,2% de los recursos ordinarios del programa disponibles para las partidas variables.
3. La asignación del TRAC-1 indica la cuantía de recursos disponible para un país donde se ejecutan programas durante el ejercicio económico. Se calcula de acuerdo con la metodología de distribución aprobada, que utiliza el método Atlas del Banco Mundial, el ingreso nacional bruto per cápita y la población total como criterios principales. Los recursos del TRAC-1 se asignan inmediatamente a los países donde se ejecutan programas sobre la base de este cálculo.
4. Desde el punto de vista monetario, las asignaciones del TRAC-1 son de carácter provisional, ya que se basan en el nivel previsto del total de recursos ordinarios del programa para el ejercicio económico. Este objetivo puede realizarse o no, en función del nivel real de las contribuciones voluntarias. Los ajustes necesarios en las asignaciones del TRAC-1 debido a una escasez de los recursos efectivamente disponibles del programa con respecto al objetivo fijado se reflejan en reducciones en todas las partidas.
5. El mecanismo del TRAC-2 se creó para ofrecer al Administrador la flexibilidad de asignar recursos a actividades de gran impacto y gran efecto multiplicador y para destinar una creciente cuantía de recursos para apoyar las necesidades urgentes de desarrollo de la capacidad nacional de los países donde se ejecutan programas con miras al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Ulteriormente, el PNUD asigna los recursos del TRAC-2 a los países donde se ejecutan programas.
6. El TRAC-3 se creó con el fin de proporcionar al Administrador la capacidad de responder rápida y flexiblemente a las necesidades de desarrollo de los países en circunstancias especiales. Los recursos del TRAC-3 se asignan para: a) las respuestas a crisis repentinas; b) la prevención de conflictos y recuperación; c) la reducción del riesgo de desastres y la recuperación y d) la recuperación temprana.

⁴ En el documento DP/1995/15 (párrs. 12 a 19) se exponen los fundamentos del sistema triple del TRAC.

Anexo 3

Asignaciones del TRAC-2, 2008-2011*

(En miles de dólares)

Por región

<i>Región</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>	<i>Total</i>	<i>Porcentaje del total</i>
África	120 644	119 674	159 882	133 400	533 600	53
Asia y el Pacífico	70 595	70 595	70 595	70 595	282 380	28
Estados árabes	15 588	15 388	18 438	16 455	65 869	7
América Latina y el Caribe	13 122	12 703	12 767	12 864	51 456	5
Europa y la Comunidad de Estados Independientes	18 132	18 132	17 620	16 437	70 321	7
Total	238 081	236 492	279 301	249 751	1 003 626	100

Por los ingresos

<i>Nivel de ingresos</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>	<i>Total</i>	<i>Porcentaje del total</i>
Bajos	202 819	203 111	241 221	213 110	860 262	86
Medianos	33 409	31 538	36 132	34 441	135 521	14
País contribuyente neto en transición	1 853	1 843	1 948	2 199	7 843	1
Total	238 081	236 492	279 301	249 751	1 003 626	100

Por su condición de países menos adelantados

<i>Nivel de desarrollo</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>	<i>Total</i>	<i>Porcentaje del total</i>
Países incluidos en la lista	151 415	151 757	184 006	158 797	645 977	64
Países no incluidos en la lista	86 666	84 735	95 295	90 954	357 649	36
Total	238 081	236 492	279 301	249 751	1 003 626	100

* Los recursos del TRAC-2 correspondientes a 2011 se asignan actualmente al 40%.

Anexo 4

Resultados del desarrollo de la capacidad en determinados países

Los informes anuales correspondientes a 2008 recibidos de las oficinas nacionales a través de la plataforma mejorada de gestión basada en los resultados ofrecen la oportunidad de obtener información sobre los progresos alcanzados en el fortalecimiento de las capacidades nacionales para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la promoción de políticas y planes de desarrollo humano. Estos también cumplen la función de informar sobre los resultados del TRAC-2 en estas esferas. A continuación se describen brevemente las actividades principales de desarrollo de la capacidad y los resultados de algunos países.

Bangladesh. El PNUD prestó apoyo a la preparación y la ejecución de estrategias y planes nacionales de desarrollo armonizados con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y para fortalecer las capacidades nacionales para llevar a cabo la evaluación de las necesidades y los costos relacionados con los Objetivos. Las capacidades de los gobiernos locales y de otras partes interesadas se reforzaron para fomentar la participación local en la planificación y prestación de servicios de desarrollo relacionados con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, gracias a lo cual se mejoró el entorno vital en 349 comunidades urbanas. El PNUD también apoyó el fortalecimiento de instituciones del gobierno local en zonas rurales y urbanas mediante la capacitación de 1.100 representantes locales en planificación y ejecución participativas. Un apoyo similar en gestión de fondos contribuyó a la aplicación con éxito de 1.512 planes comunitarios financiados con cargo a subvenciones globales.

República Democrática del Congo. El PNUD prestó apoyo a la preparación de un segundo informe nacional sobre el seguimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que incluye una hoja de ruta para la consecución de los Objetivos en 2015. Se llevaron a cabo análisis sectoriales y evaluaciones de las necesidades en siete sectores. El PNUD apoyó el establecimiento de un marco para los gastos presupuestarios a mediano plazo y un sistema coherente de supervisión y evaluación de los resultados. El PNUD también prestó apoyo al desarrollo de la política nacional para la incorporación de una perspectiva de género en el gobierno y la formalización de estrategias provinciales de integración de una perspectiva de género.

Ghana. El PNUD prestó apoyo al fortalecimiento de la capacidad de la Comisión Nacional de Planificación del Desarrollo y los servicios estadísticos para gestionar y acelerar las cuestiones relacionadas con los Objetivos de Desarrollo del Milenio. El informe anual sobre la estrategia de reducción de la pobreza refleja la situación de los Objetivos a nivel nacional, haciendo hincapié en las contribuciones sectoriales. Los informes sobre el desarrollo humano en el plano mundial, nacional y de distrito han influido positivamente en el diálogo y el debate sobre el cambio climático, la inclusión social y el VIH/SIDA. Las actividades de promoción se reforzaron para dar mayor visibilidad en el ámbito público a las cuestiones relacionadas con los Objetivos de Desarrollo del Milenio mediante la creación de un foro parlamentario que facilite el debate y el análisis por los encargados de las políticas. El PNUD apoyó los medios de vida sostenibles, la localización de los

Objetivos y enfoques basados en la aldea del Milenio para sensibilizar aún más a los encargados de las políticas de los distritos y grupos de la sociedad civil.

Mongolia. El PNUD prestó apoyo al desarrollo de una estrategia de desarrollo nacional basada en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que fue aprobada por el Parlamento a principios de 2008 para servir como base para la planificación y presupuestación a mediano y corto plazo. Se establecieron directrices socioeconómicas, indicadores de progresos en la consecución de los Objetivos y un mecanismo de información, de conformidad con la estrategia de desarrollo nacional, que fueron aprobados por el Parlamento. Además, se estableció un sistema único para el seguimiento de los Objetivos, que incluye un mecanismo de intercambio de información entre el público y el gobierno. Se fortalecieron las capacidades de los gobiernos locales y los grupos de la sociedad civil a través de iniciativas de promoción de la sensibilización y “localización” de los Objetivos en seis zonas piloto. Un módulo de gobernanza, introducido a través de la encuesta socioeconómica anual de hogares, generó informes en las provincias y los distritos sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que incorporaban objetivos locales.

Nigeria. El PNUD prestó apoyo para supervisar los avances en relación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los objetivos de la estrategia nacional para el empoderamiento económico y el desarrollo. El PNUD también apoyó el plan maestro de estadísticas estatales en el plano federal, así como las actividades de evaluación de los costos y las necesidades en relación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio en 16 estados. Catorce estados prepararon por primera vez informes sobre los progresos alcanzados a nivel subnacional en la consecución de los Objetivos, con información básica fundamental para la planificación y la ampliación de las medidas para la consecución de los Objetivos a nivel local.

Pakistán. El PNUD prestó apoyo al fortalecimiento de las capacidades nacionales y locales para desarrollar, supervisar y aplicar políticas en favor de los pobres, haciendo hincapié en la igualdad de género y el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en parte a través de un programa revisado de la estrategia de reducción de la pobreza. Más de 2.300 concejales y funcionarias públicas fueron capacitadas para diseñar y ejecutar iniciativas en favor de los pobres y en materia de género a nivel provincial y de distrito.