



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
4 de diciembre de 2014
Español
Original: inglés

Primer período ordinario de sesiones de 2015

Nueva York, 26 a 30 de enero de 2015

Tema 2 del programa provisional

Asuntos financieros, presupuestarios y administrativos

Informe sobre el apoyo presupuestario directo, 2008-2014

Resumen

El presente informe responde a la decisión 2013/3 de la Junta Ejecutiva, en cuyo párrafo 5 se solicitó al PNUD que presentara “un informe, antes del primer período ordinario de sesiones de 2015 de la Junta Ejecutiva, sobre el enfoque del PNUD para la evaluación, antes de asignar fondos, de toda la gama de riesgos asociada con la prestación de apoyo presupuestario directo y fondos mancomunados, y sobre las medidas adoptadas para supervisar y vigilar continuamente esos riesgos, con recomendaciones sobre el enfoque más apropiado para evaluar los riesgos conexos”.

Asimismo, responde en forma resumida a los párrafos 4 y 6, en los cuales la Junta Ejecutiva solicitó al PNUD que presentara las evaluaciones y auditorías, así como todo ajuste de las normas y disposiciones”, para que los examinara “la Junta Ejecutiva en su primer período ordinario de sesiones de 2015” a fin de que la Junta adoptara “una decisión sobre la participación continuada del PNUD en el apoyo presupuestario directo y en los fondos mancomunados”.

Elementos de una decisión

La Junta Ejecutiva tal vez desee: a) tomar nota del enfoque adoptado por el PNUD para gestionar los riesgos antes y durante la asignación de fondos; b) tomar nota de la demanda actual y prevista para la participación del PNUD en el apoyo presupuestario sectorial; y c) recomendar la continuación de esta política en el marco de las opciones disponibles para el PNUD en la gestión de programas y proyectos.



I. Introducción

1. Los gobiernos y los asociados internacionales utilizan el apoyo presupuestario directo y los fondos mancomunados en situaciones que se planteen en el ámbito del desarrollo, humanitarias y posteriores a conflictos a fin de aumentar los recursos disponibles para las prioridades nacionales. Ambos mecanismos de financiación combinan recursos de distintas fuentes con la intención de promover la coherencia, la coordinación y la eficacia en función de los costos, al tiempo que responden a necesidades específicas de desarrollo.

2. El apoyo presupuestario directo puede adoptar la forma de transferencias financieras a la tesorería nacional, lo que contribuye a mejorar la estabilidad fiscal y reducir el déficit presupuestario (esto se denomina “apoyo presupuestario general”), o de apoyo presupuestario sectorial, que abarca las aportaciones para fines específicos destinadas a programas nacionales concretos, transferidas mediante sistemas de gestión financiera administrados por el gobierno. El apoyo presupuestario directo, según la definición de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), consiste en la combinación de instrumentos financieros y asistencia para el desarrollo de la capacidad prestada a las autoridades nacionales y locales en apoyo de una respuesta institucional adecuada a determinadas necesidades y desafíos cruciales para el desarrollo. Los instrumentos de apoyo presupuestario directo utilizan mecanismos de gestión de las finanzas públicas específicos para cada país y tienen por objeto fortalecer la capacidad financiera y administrativa de los gobiernos a fin de financiar las reformas y los programas que son decisivos para la recuperación, la resiliencia y el desarrollo. Un fondo mancomunado es administrado por un tercero en nombre del gobierno y también se ajusta a un programa nacional. La participación del PNUD en esta financiación común se limita a servicios de gestión del Fondo Fiduciario de Asociados Múltiples, mecanismo de financiación que moviliza recursos para utilizarlos en el apoyo presupuestario sectorial.

3. El apoyo presupuestario sectorial y los fondos mancomunados constituyen modalidades de financiación que trasladan las políticas de asignación de recursos desde la presupuestación con incrementos progresivos hasta la presupuestación por programas, en la que se hace un uso más estratégico y orientado a los resultados de los ingresos públicos. La presupuestación con incrementos tiene la ventaja de basarse en el ciclo presupuestario anterior pero, al no aplicarse una dimensión programática, puede dar lugar a la fragmentación de la finalidad estratégica y el logro de los resultados. El interés por la presupuestación por programas se remonta a un mínimo de 100 años atrás y es responsable, en parte, de inversiones históricas y a gran escala en reconstrucción y desarrollo. Entre ellas se cuentan el Plan Marshall y la idea de un “gran impulso” que se reactivó a principios del primer decenio del siglo XXI en relación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Modalidades como el apoyo presupuestario sectorial y los fondos mancomunados forman parte de esa tradición, con la intención de armonizar y ajustar las contribuciones a prioridades de desarrollo comunes.

4. En 2008, la Junta Ejecutiva adoptó decisiones que permitieron al PNUD aplicar el apoyo presupuestario sectorial durante un período experimental. Dicho período abarcó de 2008 a 2012 y se prorrogó posteriormente para incluir los años 2013 y 2014. En el presente informe se resume el enfoque adoptado por el PNUD para: a) evaluar el riesgo previo a la asignación de fondos durante la ejecución de la

política experimental sobre el apoyo presupuestario directo; y b) vigilar el desempeño de manera ininterrumpida. Se formulan recomendaciones sobre la gestión de los riesgos conexos y se ofrecen opciones para continuar esa política después del actual período experimental, mediante la incorporación de las experiencias adquiridas de la evaluación y la auditoría de las prácticas aplicadas hasta la fecha.

II. Decisiones de la Junta Ejecutiva

5. La participación del PNUD en el apoyo presupuestario directo y los fondos mancomunados se enmarca en las decisiones DP/2008/24 y DP/2008/29. En la primera decisión se pidió al PNUD que diera “preferencia a la participación en el apoyo presupuestario directo en forma de apoyo presupuestario sectorial, en su calidad de firmante, sin ninguna obligación fiduciaria, teniendo en cuenta las opiniones de los países en que se ejecutan programas”. Las decisiones de la Junta Ejecutiva hacen hincapié en el carácter heterogéneo de las experiencias y los enfoques dirigidos por los países, poniendo de relieve la identificación nacional como base para la configuración del apoyo del PNUD¹.

6. La decisión DP/2013/3, sobre el examen de la participación del PNUD en el apoyo presupuestario directo, incluye las siguientes disposiciones:

- 4. *Acuerda* mantener los cambios en las normas y disposiciones que figuran en el documento DP/2008/36 por otro período experimental, 2013 a 2014, con el fin de seguir dotando a las oficinas en los países de la flexibilidad necesaria en un entorno de apoyo presupuestario directo, y para que el PNUD obtenga diferentes experiencias de esta labor, reconociendo que esas normas y disposiciones podrían seguir ajustándose a fin de aumentar la transparencia y rendición de cuentas en el contexto de los reglamentos y normas armonizados que se están considerando en las Naciones Unidas;
- 5. *Solicita* al PNUD que presente un informe, antes del primer período ordinario de sesiones de 2015 de la Junta Ejecutiva, sobre el enfoque del PNUD para la evaluación, antes de asignar fondos, de toda la gama de riesgos asociada con la prestación de apoyo presupuestario directo y fondos mancomunados, y sobre las medidas adoptadas para supervisar y vigilar continuamente esos riesgos, con recomendaciones sobre el enfoque más apropiado para evaluar los riesgos conexos;
- 6. *Solicita* al PNUD que presente las evaluaciones y auditorías, así como todo ajuste de las normas y disposiciones, para que los examine la Junta Ejecutiva en su primer período ordinario de sesiones de 2015 a fin de que la Junta adopte una decisión sobre la participación continuada del PNUD en el apoyo presupuestario directo y en los fondos mancomunados.

¹ <http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/5809.pdf>.

III. Evaluación del riesgo previa a la asignación de fondos

7. Tras la aprobación de los documentos DP/2008/36 y DP/2008/53, el PNUD elaboró orientaciones y procedimientos internos para las oficinas en los países y las dependencias de la sede encaminados a dirigir y supervisar la participación en el apoyo presupuestario sectorial y los fondos mancomunados. El personal directivo superior los examinó y aprobó, tras lo cual fueron publicados en 2009. Las orientaciones y los procedimientos son de dominio público desde enero de 2013², lo que forma parte del compromiso de la organización con la transparencia, compromiso que ha recibido reconocimiento independiente por su excelencia en general³.

8. Las orientaciones y los procedimientos sirven de base para que el PNUD garantice la armonización con la política aprobada y gestione los riesgos antes, durante y después de la actividad realizada en el marco de dicha política.

9. En las orientaciones se explica lo que está permitido y lo que no lo está, de la siguiente forma:

El PNUD puede:

El PNUD no puede:

A. Apoyar un proyecto normalizado para los servicios de asesoramiento normativo y el apoyo a la ampliación de la capacidad

a. Participar en el apoyo presupuestario general, que es una transferencia general de fondos al presupuesto nacional para cubrir el déficit fiscal

B. Administrar un fondo mancomunado en calidad de Agente Gestor a petición de un gobierno y, por lo tanto, tener plena responsabilidad programática y fiduciaria provisional (compárese con la mancomunación de fondos para el gobierno)

b. Aportar contribuciones financieras al apoyo presupuestario directo, ya sea a un fondo mancomunado o a un fondo de apoyo presupuestario sectorial que no se incluya en las esferas de su mandato

C. Suscribir un fondo de apoyo presupuestario sectorial o un fondo mancomunado en calidad de participante que no aporta fondos o “signatario sin obligaciones fiduciarias”, o adquirir la condición de no signatario en calidad de observador en el grupo de asociados que corresponda

c. Transferir fondos a un fondo mancomunado gestionado por entidades que no sean un organismo, fondo o programa especializado de las Naciones Unidas

D. Hacer una contribución financiera a un fondo de apoyo presupuestario sectorial gestionado por una entidad gubernamental (o un Agente Gestor, con arreglo al apartado B anterior) o a un fondo mancomunado gestionado por un organismo, fondo o programa especializado de las Naciones Unidas

d. Participar en calidad de contribuyente financiero a un fondo de apoyo presupuestario sectorial o mancomunado, si no se cumplen las condiciones establecidas por estas orientaciones institucionales

Fuente: (2009) UNDP engagement in sector budget support and pooled funding: guidelines and procedures for country offices and headquarters units, pág. 5.

² https://info.undp.org/global/documents/ppm/SBS_and_pooled_funding.docx.

³ El PNUD ocupó el primer puesto en el Índice de Transparencia de la Ayuda de 2014, con una puntuación del 90,64%: <http://ati.publishwhatyoufund.org/donor/undp/>.

10. En el resto de la presente sección se destacan las principales características de la gestión de riesgos de la participación del PNUD en el apoyo presupuestario sectorial. En el informe no se examina en detalle ninguna de las otras tres opciones de que disponen las oficinas del PNUD en los países.

Apoyo presupuestario sectorial

11. De conformidad con el interés manifestado por la Junta Ejecutiva, la administración pone de relieve de manera específica y somete a un examen adicional la opción D, en particular lo indicado en las páginas seis y siete de las orientaciones y los procedimientos:

Esta opción establece las condiciones más estrictas de aplicación:

1. Cuando el PNUD no pueda actuar en calidad de “signatario sin obligaciones fiduciarias”, podrá examinar atentamente los riesgos de transferir recursos del PNUD a un fondo de apoyo presupuestario sectorial gestionado por una entidad gubernamental o a un fondo mancomunado gestionado por un fondo, programa u organismo especializado de las Naciones Unidas.

2. Además de los principios enunciados [previamente en las orientaciones y los procedimientos], deben darse las siguientes condiciones:

- a. Hay un imperativo estratégico por el cual la aportación financiera puede desempeñar una función catalítica y fortalecer la función de promoción, asesoramiento y desarrollo de la capacidad del PNUD en ese ámbito;
- b. Hay cierta demanda de apoyo del PNUD para el desarrollo de la capacidad mediante conocimientos técnicos o promoción, o como facilitador en quien se tiene confianza, en lugar de la mera asistencia financiera;
- c. Hay claros indicios de que únicamente una aportación financiera permitirá que el PNUD forme parte del grupo de asociados participantes;
- d. Los requisitos de gestión, auditoría y supervisión y evaluación de los resultados aceptados por todas las partes en el fondo, no contradicen los principios ni las normas del PNUD;
- e. El asociado en la ejecución del fondo tiene capacidad adecuada para gestionarlo; y
- f. Existe un empeño creíble en aumentar la capacidad nacional de los sistemas de gestión, finanzas y supervisión de los países, cuando estos sean deficitarios.

En la página 37, los procedimientos especifican la documentación necesaria que debe presentarse antes de la posible asignación de fondos:

- a. Carta de presentación en que se resuma la situación y se justifique la contribución del PNUD;
- b. Solicitud gubernamental oficial;
- c. Copia del programa gubernamental para el fondo mancomunado o de desarrollo sectorial;
- d. Proyecto de memorando marco de entendimiento, cuando proceda;

- e. Proyecto adaptado de acuerdo de participación en la financiación de los gastos, cuando proceda;
 - f. Documento preliminar del proyecto, que se haya evaluado a nivel local;
 - g. Resultados de la evaluación de la capacidad de gestión financiera a nivel de sistemas (la “macroevaluación del método armonizado para las transferencias en efectivo”);
 - h. Resultados de la evaluación de la capacidad de gestión financiera del asociado en la ejecución (la “microevaluación del método armonizado para las transferencias en efectivo”);
 - i. Actas de la reunión de evaluación local firmadas por el Representante Residente.
12. Los documentos d, e y f solo podrán presentarse en forma de proyecto y, por lo general, se firman después de obtener las autorizaciones de la sede y la aprobación de la Administradora Asociada; con arreglo a las orientaciones, “el hecho de no proporcionar toda la documentación indicada dará lugar a demoras o incluso al rechazo de la solicitud” (sin subrayar en el original).
13. El enfoque del PNUD se atiene plenamente al marco de la Red Internacional sobre Conflictos y Fragilidad (INCAF) del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE, de la que forma parte el PNUD. En esos contextos específicos, la INCAF ha definido el marco siguiente que distingue entre tres tipos de riesgo⁴ :
- **Riesgo contextual.** Riesgo de fracaso del Estado, fracaso del desarrollo o crisis humanitaria.
 - **Riesgo programático.** Riesgo de no lograr las metas y objetivos de un programa o de causar daños mediante las intervenciones.
 - **Riesgo institucional.** Riesgo para el proveedor de la ayuda (como en materia de seguridad), de fracaso fiduciario, para la reputación, etc.

IV. Seguimiento y evaluación

14. Los requisitos para el seguimiento y la presentación de informes se exponen en las páginas 15 a 17 de las orientaciones y procedimientos. La sección sobre la presentación de informes exige lo siguiente:

Como mínimo, la oficina en el país debería velar por que recibe un desglose financiero anual de los gastos basado en las siguientes categorías, que están en consonancia con las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (IPSAS); las buenas prácticas también implican la recepción de datos provisionales en el mismo nivel de detalle:

- a. Sueldos, salarios y prestaciones de los empleados
- b. Consultores
- c. Suministros, bienes fungibles y equipo
- d. Subvenciones y transferencias
- e. Otros gastos

⁴ CAD de la OCDE “Managing risk in fragile and transition contexts” OCDE, París.

15. Debido a un nuevo análisis de la opción D realizado por el personal directivo superior, los requisitos de procedimiento para la presentación de informes incluyen los siguientes requisitos adicionales en la página 35:

- Además de los requisitos habituales de presentación de informes sobre la marcha de los proyectos, todas las oficinas del PNUD en los países deben presentar a sus respectivas direcciones regionales el informe anual sobre la marcha de los trabajos y el examen financiero del fondo al que aporten contribuciones financieras. Dicho informe debe incluir los resultados obtenidos y la situación de los gastos para cualquiera de esos fondos, a fin de que el PNUD pueda informar a la Junta Ejecutiva, de conformidad con la decisión 2008/29.

16. Las disposiciones para Burkina Faso demuestran un seguimiento más detallado de los riesgos. Además del seguimiento trimestral y los exámenes de mitad de período, la oficina en el país contrata a una empresa de auditoría externa independiente para verificar que los recursos se utilizan de acuerdo con las normas de gestión financiera y de conformidad con las orientaciones y los procedimientos. La Oficina de Auditoría e Investigaciones realizó un examen documental de ese mecanismo de financiación en mayo de 2014 y no encontró ningún motivo de gran preocupación en la oficina en el país ni en la sede. La Dirección Regional de África también supervisa la ejecución de los proyectos mediante un “tablero de inteligencia empresarial” que ofrece información clara y precisa sobre todos los aspectos (desempeño del programa y la gestión, auditoría y evaluación) y vela por que se adopten las medidas apropiadas para hacer los ajustes necesarios. El PNUD se propone adoptar un enfoque análogo para el caso de Nepal, que está en su primer año de ejecución.

V. Lecciones

17. Hasta la fecha, dos oficinas en los países han solicitado participar en el apoyo presupuestario sectorial mediante contribuciones financieras previstas en la política experimental. Se trata de Burkina Faso (desde 2009 hasta ahora) y Nepal (desde 2014 hasta ahora). El caso de Burkina Faso está lo bastante maduro para proporcionar información a los fines del presente informe.

18. Ya en 2007, el 36% de la asistencia pública para el desarrollo en Burkina Faso se facilitó en forma de apoyo presupuestario general (29%) y fondos colectivos comunes (7,3%). Esa tendencia se mantuvo en el período en que entró en vigor la actual política experimental. Dado que el Gobierno considera al PNUD un asociado importante en sectores nacionales específicos, se invitó a la oficina en el país a participar mediante contribuciones financieras al apoyo presupuestario sectorial. Esa participación se circunscribe a los requisitos de la opción D de la política experimental, por lo que ha mantenido límites estrictos desde el principio. Su alcance se describe a continuación:

“La reciente decisión de la Junta Ejecutiva del PNUD de autorizar un período experimental de cuatro años a fin de ensayar el apoyo presupuestario ha permitido a la oficina en el país experimentar nuevas modalidades (fondos colectivos), con especial hincapié en la importancia de la implicación nacional y la armonización. Pese a ello, la rigidez y laboriosidad de algunos

procedimientos institucionales del PNUD son un obstáculo para esas iniciativas”⁵.

19. Todas las evaluaciones y auditorías llevadas a cabo en Burkina Faso llegaron a la conclusión de que el órgano de ejecución nacional y la oficina en el país habían cumplido las orientaciones y los procedimientos para la política experimental. Hasta la fecha se han destacado dos cuestiones que influyen en la eficacia: a) el largo proceso de aprobación de los fondos de apoyo presupuestario directo (que también se había puesto de relieve previamente en las conclusiones de la evaluación de los resultados de las actividades de desarrollo), y b) la flexibilidad para fijar el umbral superior, que se ha establecido en el 10% del límite anual de gastos autorizados con cargo a los recursos ordinarios.

VI. Demanda y perspectivas

20. En su decisión 2013/3, en la que figuran las orientaciones más recientes sobre la cuestión, la Junta Ejecutiva reconoció “que la principal contribución con valor añadido del PNUD” era “el apoyo al desarrollo de la capacidad nacional y las políticas”. Desde la aprobación de la política experimental para 2008-2012 y su prórroga para 2013-2014, el PNUD ha seguido apoyando las capacidades nacionales de planificación del desarrollo de los países y la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y gestionando la financiación del desarrollo de manera inclusiva. Gran parte de ese apoyo se ha ofrecido mediante programas y proyectos convencionales. En unos pocos casos, el PNUD ha operado como contribuyente sin obligaciones fiduciarias a programas sectoriales.

21. En los seis años transcurridos desde la aprobación de la política experimental, solo se ha solicitado a dos oficinas en los países (Burkina Faso y Nepal) que hagan uso de esa opción. En el momento de redactar el presente informe, existe la posibilidad de utilizar este mecanismo en apoyo de los crecientes desafíos a los que se enfrentan los gobiernos de los países de África Occidental afectados por el virus del Ébola, donde la escasez de recursos y capacidades puede retrasar aún más la contención de la crisis.

VII. Recomendaciones

22. El PNUD considera que el enfoque de la gestión del riesgo que comenzó a aplicarse en 2009 concuerda plenamente con los requisitos explícitos y específicos establecidos por la Junta Ejecutiva. Los estrictos controles centralizados aportan el equilibrio correcto para la supervisión de esta política experimental, en particular la opción D. Además, el PNUD sigue siendo de la opinión de que, si bien la participación en el apoyo presupuestario sectorial tal vez no sea una competencia básica, el hecho de que sea una opción de política le ayudará a hacer frente a las nuevas demandas que puedan surgir.

23. La Junta Ejecutiva tal vez desee considerar la posibilidad de proseguir esta política por ese motivo, incorporando las experiencias adquiridas de la evaluación y la auditoría de las prácticas aplicadas hasta la fecha.

⁵ Del prefacio de *Assessment of Development Results for Burkina Faso, 2009* (evaluación de los resultados en materia de desarrollo de Burkina Faso, 2009):
<http://erc.undp.org/evaluationadmin/downloadaddocument.html?docid=3759>.