



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

Distr.
GENERAL

DP/1994/59
16 de agosto de 1994
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

Tercer período ordinario de sesiones
Nueva York, octubre de 1994
Tema 7 del programa provisional

CUESTIONES RELATIVAS A LOS CICLOS DE PROGRAMACIÓN

Posibles formas de estructurar el próximo período de programación

Informe del Administrador

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
I. OBJETIVO E INTRODUCCIÓN	1 - 8	3
A. Objetivo	1	3
B. Principios e hipótesis	2 - 8	3
II. EL MARCO DE PROGRAMACIÓN Y LAS FUENTES DE FINANCIACIÓN	9 - 27	5
A. Objetivos de programación	9 - 10	5
B. Fuentes de financiación: financiación básica	11 - 13	5
C. Fuentes de financiación: financiación complementaria	14 - 16	6
D. Objetivos de movilización de recursos	17 - 18	7
E. Objetivo de destinación de recursos con cargo a los fondos básicos	19 - 20	9
F. Opciones para los mecanismos de financiación	21 - 27	9

ÍNDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
III. OPCIONES PARA LA DESTINACIÓN DE RECURSOS BÁSICOS DEL PROGRAMA	28 - 53	11
A. Introducción	28 - 29	11
B. Programas mundiales, interregionales y regionales	30	11
C. Recursos Especiales del Programa	31	11
D. Destinación de los recursos básicos del programa en el plano nacional	32 - 48	12
E. Requisitos y reclasificación	49 - 53	15
IV. OPCIONES PARA LA PLANIFICACIÓN Y LA GESTIÓN DE RECURSOS	54 - 64	17
A. Disposiciones actuales	54 - 58	17
B. Ciclo trienal renovable	59 - 64	17
V. MEDIDAS QUE HA DE ADOPTAR LA JUNTA EJECUTIVA	65	19
<u>Anexo</u>		20

I. OBJETIVO E INTRODUCCIÓN

A. Objetivo

1. El presente informe se ha preparado atendiendo a varias solicitudes de la Junta Ejecutiva. Al cabo del examen del documento conceptual sobre cuestiones relativas al sexto ciclo de programación (DP/1994/20) que la Junta llevó a cabo en su período de sesiones anual de 1994, la Junta, en su decisión 94/17, decidió continuar su examen de esas cuestiones en sus siguientes períodos ordinarios de sesiones, con miras a llegar a una decisión final en su período de sesiones anual de 1995. Se pidió al Administrador que presentara a la Junta en el actual período de sesiones el esbozo de una posible estructura de las nuevas deliberaciones y que preparara nueva documentación, en particular, sobre los siguientes temas: el desarrollo de las iniciativas para el cambio (véase el documento DP/1994/39), con vistas a ponerlas en práctica en el siguiente período de programación; las opciones para una revisión del marco de programación de las cifras indicativas de planificación (CIP); las opciones para una revisión de la metodología de distribución de recursos, en particular los requisitos y la reclasificación, así como los criterios y valores complementarios. Además, la decisión 94/14 reviste una importancia fundamental en las deliberaciones en curso, dado que en ella, la Junta alentó al Administrador a continuar los esfuerzos para ajustar el programa, mediante la activación de los tres objetivos y las cuatro esferas prioritarias enunciadas, teniendo en cuenta las opiniones expresadas en el período de sesiones anual y los debates en curso sobre los ajustes ulteriores en el quinto ciclo de programación.

B. Principios e hipótesis

2. Se prestó especial atención a las deliberaciones de la Junta Ejecutiva sobre esas cuestiones en el período de sesiones anual de 1994; la orientación recibida quedó consolidada en la siguiente serie de hipótesis y principios que han de servir de base a las deliberaciones futuras.

Elementos de desarrollo humano sostenible

3. Los tres objetivos incluidos en el marco de desarrollo sostenible del PNUD establecidos en el documento DP/1994/39 y ratificados en la decisión 94/14 son: fortalecer la cooperación internacional para el desarrollo humano sostenible y servir como importante recurso sustantivo sobre la forma de lograrlo; ayudar al sistema de las Naciones Unidas a convertirse en una fuerza unificada y poderosa para el desarrollo humano sostenible, y concentrar los propios recursos del PNUD para aportar a los países en que actúe la máxima contribución a ciertos aspectos importantes del desarrollo humano sostenible. Estos objetivos han de constituir la base fundamental de la estructura del próximo período de programación.

4. Las opciones que se propongan para un nuevo marco de programación también han de reflejar y sustentar las cuatro esferas prioritarias enunciadas en el informe del Administrador sobre iniciativas para el cambio (DP/1994/39), a saber, la eliminación de la pobreza, la creación de empleos, la regeneración del medio ambiente y el adelanto de la mujer; al mismo tiempo, se ha de reconocer la importancia que asigna la Junta Ejecutiva a que se alcance el desarrollo humano sostenible en esas esferas de conformidad con las prioridades nacionales.

Mecanismos de financiación

5. En la formulación del marco para el próximo período de programación, se parte de la hipótesis de que uno de los principales objetivos consiste en ampliar el número de fuentes de recursos disponibles y aprovecharlos de forma más pertinente y, por ende, más eficaz, en función de los tres objetivos y de las cuatro esferas prioritarias enunciados en la decisión 94/14. Con este fin, la programación del PNUD debería seguir centrándose en un programa básico y, por consiguiente, se seguirían estableciendo objetivos en materia de contribuciones voluntarias (así como cualquier otra combinación de modalidades de financiación como cuotas o promesas de contribuciones negociadas). Las modalidades de financiación que se adopten deberán dar como resultado una planificación y una ejecución realistas y previsibles, sin que por ello quede menoscabado el empeño de los donantes de alcanzar los objetivos en materia de recursos. Se entiende que la Asamblea General examinará más a fondo estas cuestiones en el contexto de las deliberaciones que inició en junio de 1994 sobre la financiación de las actividades operacionales para el desarrollo.

Universalidad

6. En las deliberaciones que celebró en su período de sesiones anual de 1994, la Junta Ejecutiva también reafirmó la necesidad de respetar el principio de la universalidad de la participación de todos los países con programas. Este principio no sólo ayuda a mantener la red mundial de oficinas por países tan necesaria para la coordinación del sistema de las Naciones Unidas, sino que también permite una mejor la aplicación de diversos acuerdos y normas mundiales, cuya eficacia general se vería menoscabada por la falta de participación de algunas de las partes. En segundo lugar, en virtud del principio de la universalidad se reconoce que existen grupos desfavorecidos de magnitud considerable en todos los países con programas y que no sería equitativo que su acceso a la cooperación técnica que necesitan se viera coartado. Por último, la participación universal en los programas del PNUD (a diferencia de la destinación de recursos cuantiosos en apoyo de esa participación) puede alentar a los países que hayan alcanzado o estén a punto de alcanzar la reclasificación a convertirse en posibles donantes a largo plazo.

Distribución de recursos

7. La Junta Ejecutiva demostró un claro interés en examinar una amplia diversidad de marcos de planificación y distribución de los recursos, incluidas opciones que no había considerado hasta entonces. A juzgar por las deliberaciones celebradas por la Junta, con esas opciones se debería:

a) Volver a aplicar y a destacar la idea de que los recursos se destinan a título de objetivos de planificación, en lugar de destinarse a título de cupos de recursos absolutos, como ocurre en virtud del sistema de asignación de las CIP;

b) Mantener la capacidad de planificación prospectiva, tratando a la vez de reducir la vulnerabilidad y los riesgos financieros;

c) Vincular la distribución de recursos a las necesidades de los países en las esferas prioritarias;

d) Ofrecer una mayor flexibilidad en función de la forma en que varíe la situación de los países, mediante la utilización de mejores criterios de distribución.

Reseña del examen

8. Sobre la base de las directrices legislativas mencionadas y de los principios e hipótesis derivados de las deliberaciones en curso, el resto del presente informe se dividirá en tres secciones, que abarcarán: a) el marco de programación y las fuentes de financiación; b) opciones para la destinación de recursos básicos del programa; y c) opciones para la planificación y la gestión de recursos. Si bien se incluyen opciones para cada uno de estos elementos, en última instancia, los componentes de un marco de programación deben funcionar de tal forma que se refuercen mutuamente. Para facilitar el examen, en el anexo se incluye una matriz en la que se enuncian posibles combinaciones para integrar las opciones relativas a la destinación de recursos y su planificación y gestión.

II. EL MARCO DE PROGRAMACIÓN Y LAS FUENTES DE FINANCIACIÓN

A. Objetivos de programación

9. Tras examinar el informe del Administrador sobre iniciativas para el cambio (DP/1994/39), la Junta Ejecutiva adoptó la decisión 94/14, en la que se establece un marco de programación para las actividades del PNUD en el próximo período. Como se señala en los párrafos 3 y 4 del presente informe, el marco se basa en los tres objetivos principales del PNUD y en el mejoramiento de la orientación de la asistencia de la organización en las cuatro esferas prioritarias enunciadas, mediante las modalidades de intervención en que el PNUD goza de ventaja comparativa. Así pues, la aplicación de ese marco en las operaciones constituye un objetivo primordial para el próximo período de programación.

10. El segundo objetivo consiste en formular un marco de programación que permita ampliar considerablemente la base de recursos del PNUD y promover la movilización de recursos conjunta con los países que reciben su asistencia, de modo que aumente la corriente de fondos a los programas nacionales y a las contribuciones del PNUD a esos programas. Esa movilización de recursos del PNUD y de otras fuentes de financiación paralelas también constituiría uno de los principales objetivos de programación del PNUD en el próximo período.

B. Fuentes de financiación: financiación básica

11. Actualmente, la Asamblea General está dedicada a un examen de los sistemas financieros vigentes en los fondos y programas de las Naciones Unidas. A la espera de la conclusión de sus deliberaciones, la Junta Ejecutiva debe llevar a cabo su propio examen del marco por el que se regirá el próximo período de programación del PNUD, sobre la base de las opciones de financiación que prevé utilizar para seguir apoyando los programas del PNUD.

12. La experiencia ha demostrado que la financiación básica es el fundamento de todas las actividades del PNUD. Por lo tanto, si bien los recursos básicos han pasado una proporción cada vez menor del total de los fondos aportados al PNUD (sobre todo a causa del aumento de los recursos complementarios descrito en la sección II.C), la financiación básica sigue aplicándose efectivamente como aporte fundamental para las iniciativas de desarrollo de los países que reciben la asistencia del PNUD. De conformidad con las directrices legislativas, los recursos básicos se destinan cada vez más a las esferas prioritarias. Muchos países de hecho utilizan la financiación básica como capital generador para movilizar mayores recursos para sus programas nacionales y apoyar actividades primarias de efecto multiplicador (como el desarrollo de políticas, la formulación de programas y el fomento de la capacidad de ejecución). También se utiliza la financiación básica como componente fundamental de vastos programas nacionales financiados con cargo a fuentes muy diversas. Esa experiencia reciente demuestra que la función decisiva y favorable que cumple la financiación básica debe quedar reflejada en las opciones propuestas para el próximo período de programación (según se explica en la sección III).

13. Con respecto a la financiación básica, el Administrador sugiere que se establezca una base de recursos inicial para el primer año del próximo período de programación a un nivel equivalente al de la base inicial correspondiente al quinto ciclo de programación (más un ajuste por inflación), a pesar de que no se habían alcanzado los objetivos de crecimiento del quinto ciclo. Así pues, se espera que el próximo período de programación comience con un objetivo previsto a un nivel aproximado de 1.250 millones de dólares para 1997 (con una inflación anual estimada en un 4%), en comparación con la base establecida para el quinto ciclo, que era de 1.000 millones de dólares. Asimismo, para el próximo período de programación se espera poder establecer una tasa de crecimiento acorde con la realidad y previsible del nivel de los recursos básicos.

C. Fuentes de financiación: financiación complementaria

14. Los cambios de las tendencias registradas en los recursos básicos y complementarios indican que el marco legislativo del próximo período de programación no debe limitarse a los recursos básicos, como se ha hecho en ciclos de programación anteriores, mediante, entre otras medidas, la decisión 90/34 (en el caso del quinto ciclo). Por el contrario, en el nuevo marco habría que reconocer explícitamente diversos instrumentos financieros, incluidos los fondos temáticos y de otra índole, que deberían estar a disposición de los países que reciben la asistencia del PNUD. De hecho, habría que imponer como uno de los principales requisitos la instauración, de mecanismos adicionales adecuados para movilizar otros recursos además de los que se obtienen mediante los arreglos vigentes. Mediante esos mecanismos, se podrían encontrar fuentes de financiación nuevas y adicionales u obtener recursos de asistencia oficial para el desarrollo (AOD) que no se reciben actualmente por conducto de cauces multilaterales como el PNUD. Combinada con una coordinación adecuada y una programación más precisa, la reorientación de recursos resultaría interesante tanto para los países con programas como para los donantes.

15. En consecuencia, aunque se parte de la hipótesis de que las actividades del PNUD se seguirán financiando con cargo a recursos básicos, dichas actividades se verían fortalecidas por el acceso permanente a diversos fondos temáticos o para fines especiales que han surgido en los últimos años. También se

supone que de hecho aumentará la variedad de fuentes de financiación adicionales en el próximo período; estas fuentes incluirán las corrientes existentes y posibles de AOD, así como otras fuentes.

16. Según lo expuesto, se podrían configurar los mecanismos de financiación complementaria de la siguiente manera:

a) Fondos centrales:

- i) Fondos temáticos nuevos y existentes (Capacidad 21, el fondo para la lucha contra la desertificación, el de fuentes de energía sostenibles);
- ii) Fondos fiduciarios y otros fondos existentes (como el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización (FNUDC), el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM));
- iii) Otros fondos mundiales cuya programación y administración han sido encomendadas al PNUD (el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), el Protocolo de Montreal y otros fondos que puedan surgir de conferencias mundiales futuras).

b) Fondos nacionales:

- i) Participación en los gastos con cargo a los ingresos propios del país del programa, préstamos de bancos de desarrollo y donaciones de terceros;
- ii) "Productos" especiales relativos a los servicios de cooperación técnica y para el desarrollo en esferas en que el PNUD tiene experiencia (como la coordinación de la ayuda y la transición del socorro al desarrollo), disponibles para su aplicación en contextos de países concretos, cuya financiación podría obtenerse en forma individual;
- iii) Otros recursos encauzados mediante acuerdos sobre servicios administrativos del PNUD, incluidos los fondos multilaterales y bilaterales.

D. Objetivos de movilización de recursos

17. Habida cuenta de que el próximo marco de programación tal vez deba incluir múltiples fuentes de financiación disponibles, convendría plantear los elementos de un proceso de programación nacional en el que se reconociera expresamente el mayor número de fuentes de financiación de que se podría disponer por conducto del PNUD. A fin de simplificar el examen, se incluye un esquema del proceso en su conjunto en el diagrama que figura a continuación. Evidentemente, el punto de partida es una determinación global de las necesidades de recursos externos en función de las prioridades, los planes y los programas nacionales. La necesidad de este enfoque, que ya ha sido estudiada a fondo en este y en otros foros, no se volverá a estudiar aquí. Para determinar la proporción de los recursos externos que podría aportarse por conducto del sistema de las Naciones Unidas, se podría utilizar la nota sobre la estrategia del país, de conformidad con la resolución 47/199 de la Asamblea General.

Esquema del proceso de programación

Total de recursos externos necesarios para los programas nacionales de desarrollo

Nota sobre la estrategia del país^a
(que abarca las contribuciones del sistema de las Naciones Unidas)

Objetivo de movilización de recursos
(que abarca los recursos del PNUD y otros recursos gestionados por él)

Objetivo de asignación de recursos básicos	Recursos Especiales del Programa	Participación en los gastos (gobierno receptor y terceros)	Recursos de fondos complementarios, que incluyen:	Otros:
			- Fondos temáticos (como Capacidad 21 y el fondo para la lucha contra la desertificación)	- "Productos" especiales
			- Fondos Fiduciarios y otros fondos de las Naciones Unidas (como el FNUDC y el UNIFEM)	- Acuerdos sobre servicios administrativos
			- Fondos mundiales administrados por el PNUD (como el FMAM y el Protocolo de Montreal)	

^a Si la hay.

18. Este proceso también debería redundar en una determinación neta del aporte que haría el PNUD a la satisfacción de las necesidades globales. A estos efectos, el PNUD y el gobierno podrían llegar a un acuerdo sobre lo que se podría denominar un objetivo de movilización de recursos, que haría las veces de meta en procura de la cual el PNUD y el gobierno podrían orientar sus actividades conjuntas de movilización de recursos. El objetivo de movilización de recursos se haría efectivo mediante una combinación de fuentes de financiación básicas y complementarias que se especifican en los párrafos 9 a 13 supra.

E. Objetivo de destinación de recursos con cargo a los fondos básicos

19. Como se ha observado anteriormente, un elemento importante en el logro del objetivo global de movilización de recursos sería la destinación de recursos con cargo a los fondos básicos. Esto podría denominarse el objetivo de destinación de recursos con cargo a los fondos básicos, a fin de distinguirlo de las CIP, que se trataría de sustituir con aquél. El término "destinación" se utiliza en un sentido neutro, para distinguirlo de otros conceptos (como afectación y asignación), que suponen en cierta medida un "derecho" adquirido. Los medios posibles para efectuar dichas destinaciones se examinan en la sección III. Sin embargo, es importante señalar que el punto de partida para las negociaciones del PNUD con un gobierno sobre un programa nacional sería el objetivo de movilización de recursos y no el objetivo de destinación de recursos con cargo al fondo básico. Esto sería en contraste con ciclos anteriores, en que la CIP constituía el medio de financiación primordial del programa nacional. Esta hipótesis se resume en el diagrama.

20. De conformidad con estas propuestas, el marco venidero para la programación evidentemente abarcaría todas las fuentes de financiación que probablemente se tendrían a disposición para lograr los objetivos de movilización de recursos. Sin embargo, en la presente etapa, este informe sólo se ocupa de la financiación con cargo al fondo básico. La integración de otras fuentes de financiación en el marco global se establecerá en mayor detalle a medida que siga cristalizándose la estructura para el próximo período de programación.

F. Opciones para los mecanismos de financiación

21. En espera de la conclusión de las deliberaciones de la Asamblea General sobre los mecanismos de financiación, el Administrador desearía alentar a la Junta Ejecutiva a que examinara algunas opciones limitadas relativas a los medios gracias a los cuales podrían financiarse ciertos objetivos financiados con cargo al fondo básico en el próximo período de programación.

1. Opciones para los mecanismos de financiación

22. Si bien cabe prever que la mayor parte de las necesidades básicas se seguirán financiando mediante contribuciones voluntarias, también podrían examinarse otros mecanismos para mejorar la estabilidad y la previsibilidad del Programa. Como se indica en el informe anterior sobre este tema (DP/1994/20),

la experiencia ganada por el PNUD permite considerar que los mecanismos de financiación deberían: a) asegurar un nivel mayor de recursos en proporción a las necesidades de los países en desarrollo y a los objetivos de financiación establecidos por diversos tratados y acuerdos de nivel mundial; b) garantizar un nivel de contribuciones previsible durante varios años; y c) tratar de lograr una distribución equitativa de la carga entre un mayor número de países contribuyentes.

23. En las deliberaciones en curso de la Asamblea General sobre este tema, hay otras propuestas, incluidas las relativas a reposiciones, que seguirían revistiendo interés para el PNUD. Las propuestas que se describen en el proyecto nórdico de las Naciones Unidas, que comprenden un sistema de financiación en tres niveles, incluidas promesas de contribuciones negociadas, también merecen un examen más a fondo.

24. En este contexto, el Administrador quisiera proponer que se tomaran en consideración otros mecanismos, como un sistema de cuotas, al menos para ciertos elementos del programa básico. Si se aprobara, podría establecerse una escala de cuotas para el PNUD, a diferencia de las aplicables a otras organizaciones, incluidas las Naciones Unidas.

2. Financiación de las funciones de coordinación del sistema de las Naciones Unidas

25. Una esfera respecto de la cual podría examinarse la opción de una escala de cuotas es la financiación del apoyo infraestructural, al igual que el programático y el sustantivo que el PNUD presta al sistema de las Naciones Unidas en el plano nacional, mediante la red de oficinas exteriores y el sistema del coordinador residente. Estas funciones del PNUD derivan de diversos mandatos legislativos, inclusive la resolución 47/199 de la Asamblea General, al igual que la decisión 94/14 de la Junta Ejecutiva, que reafirmó el apoyo al sistema de las Naciones Unidas como uno de los tres objetivos importantes de la organización.

26. Con arreglo a las disposiciones vigentes, el costo de la prestación de apoyo al sistema de las Naciones Unidas por conducto de la red de oficinas exteriores del PNUD se sufraga con cargo a los recursos básicos, individualizándose y aprobándose por separado las sumas correspondientes en el presupuesto bienal del PNUD. Sin embargo, se ha señalado que el coordinador residente actualmente no dispone de fondos con qué desempeñar ciertas funciones sustantivas y programáticas necesarias. En determinados países el coordinador residente, junto con otras organizaciones de las Naciones Unidas representadas, ha emprendido diversas iniciativas locales en apoyo de estas funciones. El Administrador también ha prestado apoyo a estas iniciativas, lo que hizo en fecha más reciente mediante una asignación a estos efectos con cargo a los Recursos Especiales del Programa. A pesar de estos esfuerzos, la eficacia del sistema de los coordinadores residentes aún se ve entrabada por la falta de un servicio de apoyo centralizado.

27. Habida cuenta de la importancia de estos objetivos, el Administrador quisiera alentar a la Junta Ejecutiva a que examinara la posibilidad de un sistema de cuotas para financiar los costos de las actividades descritas

anteriormente. Un sistema de cuotas de dicha índole, que se aplicaría concretamente a los contribuyentes al PNUD a diferencia de las Naciones Unidas u otras organizaciones, ciertamente fortalecería estas funciones indispensables y facilitaría una base financiera firme para las mismas.

III. OPCIONES PARA LA DESTINACIÓN DE RECURSOS BÁSICOS DEL PROGRAMA

A. Introducción

28. En su decisión 94/17, la Junta Ejecutiva pidió que se presentasen para su examen en el actual período de sesiones opciones para la revisión de la metodología de distribución de los recursos. Cabe recordar que actualmente se financian con cargo a los recursos básicos del programa: a) las CIP mundiales, interregionales y regionales; b) los Recursos Especiales del Programa; c) las CIP por países; d) las instalaciones permanentes del PNUD (en particular su red de oficinas exteriores, que, entre otras cosas, presta servicios de apoyo al sistema de las Naciones Unidas); y e) los servicios de apoyo técnico y a los programas, inclusive el costo de ejecución y realización de programas y proyectos del PNUD.

29. En la presente sección de este informe se examina la destinación de recursos a las tres primeras categorías. La cuarta esfera, algunos de cuyos elementos se mencionan en la sección II.D supra, y la quinta esfera se abordarán por separado en las consultas permanentes con la Junta Ejecutiva, en particular mediante el informe sobre las disposiciones relativas a los gastos de apoyo de los organismos (DP/1994/23) y la evaluación independiente de estas disposiciones.

B. Programas mundiales, interregionales y regionales

30. Como se describe en el documento DP/1994/20, durante el quinto ciclo la CIP multinacional se redujo de un 19% de los recursos básicos del Programa en el ciclo anterior a un 13%. Como resultado, se han experimentado rigurosas limitaciones de recursos en todos los programas regionales y ha habido que reducir en magnitud o eliminar varias actividades meritorias. En los debates en el período de sesiones anual de 1994 por lo general se prestó apoyo al aumento de las asignaciones de recursos para las actividades multinacionales, habida cuenta de estas rigurosas limitaciones y la importancia de las iniciativas internacionales, al igual que en respuesta a los esfuerzos del Secretario General por fortalecer la cooperación y la coordinación regionales. Por consiguiente, la Junta Ejecutiva quizás desee brindar orientación sobre este aspecto del empleo de los recursos básicos.

C. Recursos Especiales del Programa

31. Se observó en el párrafo 56 del documento DP/1994/20 que los Recursos Especiales del Programa habían resultado un poderoso instrumento para la innovación y que el Administrador se proponía hacer que los Recursos Especiales del Programa respondieran mejor a las necesidades de los países y descentralizar su gestión. Se prevé que los Recursos Especiales del Programa sigan

utilizándose para financiar nuevas iniciativas en materia de desarrollo humano sostenible y la elaboración de nuevas modalidades y enfoques en materia de cooperación técnica, especialmente las modalidades de intervención en que el PNUD posee ventajas comparativas ya reconocidas. También los Recursos Especiales del Programa seguirían prestando apoyo complementario a las actividades en el plano nacional. La Junta Ejecutiva quizás también desee brindar orientación sobre este aspecto del empleo de los recursos básicos.

D. Destinación de los recursos básicos del programa en el plano nacional

32. Las tres opciones que se presentan a continuación, como consecuencia de un amplio examen de las alternativas, comprenden toda una gama de posibilidades que abarcan desde la continuación del empleo de la metodología actual hasta modificaciones apreciables de ésta. Para cada opción se presenta también un esbozo a grandes rasgos de las posibles consecuencias. A fin de obtener cierta apreciación de estas consecuencias, también se habían confeccionado algunos modelos iniciales de las distintas metodologías. Sin embargo será menester mayor orientación de la Junta Ejecutiva para efectuar estudios técnicos a escala completa y llevar a cabo evaluaciones más claras de las diversas metodologías en cuestión.

1. La metodología actual

Objetivos y características

33. Los objetivos y las características de la metodología actual se presentaron en detalle en el informe del Administrador sobre el sexto ciclo (DP/1994/20) presentado a la Junta Ejecutiva en su período de sesiones anual de 1994.

Consecuencias

34. Aunque el mantener la metodología actual preservaría el consenso logrado respecto de estos asuntos en los ciclos anteriores, el análisis presentado en el documento DP/1994/20 (párrafos 5 y 6) indicó que el continuar con esta metodología en el próximo período de programación podría acarrear varios resultados indeseables. Por ejemplo, se ha dado a entender que los actuales criterios de distribución no reflejan cabalmente las necesidades de los países en materia de desarrollo, particularmente en las esferas prioritarias establecidas por la Junta Ejecutiva. Con respecto al componente de distribución de recursos de la metodología, las proyecciones basadas en datos recientes indican que un mayor número de países ya no contarían con afectación, con lo que quedarían marginados de su participación en el Programa. Además, la continuación del sistema actual probablemente perpetuaría el concepto de la CIP como un "derecho" en lugar de un objetivo de planificación.

2. Destinación fija por regiones y flexible por países

Objetivos y características

35. Esta opción está orientada a una destinación más flexible de los recursos que la afectación fija por países que caracteriza el sistema actual. En ella se reconoce que en el sistema previsto para el próximo período de programación, los objetivos de destinación de recursos con cargo al fondo básico sólo constituirían una parte de una variedad ampliada de recursos que se trataría de conseguir para lograr el objetivo de movilización de recursos fijado para un país y que una afectación fija no es necesaria ni conveniente.

36. Con arreglo a esta opción, el Administrador estaría autorizado a establecer objetivos de destinación de recursos con cargo a los fondos básicos en consonancia con las necesidades programáticas de los países y concebidos de modo tal de lograr elevar al máximo las repercusiones y el efecto multiplicador de los recursos destinados. El Administrador también se encargaría de velar por que durante todo el período de programación la destinación de recursos a los países se conformase en sus líneas gruesas a criterios convenidos (que se analizan con mayor pormenor en los párrafos 41 a 48).

37. En una variante de esta opción, la Junta Ejecutiva podría afectar un nivel fijo y determinado de antemano de recursos a las distintas regiones y aplicar la destinación flexible de recursos que se propone en el párrafo anterior sólo a los países o programas dentro de la región. En consecuencia, la destinación y la gestión de los recursos podrían llevarse a cabo en el plano regional y, por ende, delegarse en las Direcciones Regionales del PNUD.

38. En otra variante, se podría establecer un objetivo de destinación de recursos con cargo a los fondos básicos para cada país con programa en una región, pero en total éstos constituirían sólo una parte (digamos la mitad) del total de los fondos destinados a esa región.

Consecuencias

39. Si bien esta propuesta constituye un cambio de mayor cuantía, su aplicación redundaría en varios resultados positivos. Lo que es más importante, la calidad global de los programas quizás resulte mejorada ya que su aprobación en cualquier momento determinado dependería de sus méritos y de su consonancia con las necesidades del país y con las esferas prioritarias establecidas por la Junta Ejecutiva. Los recursos pueden utilizarse más íntegra y eficazmente al posibilitarse la reasignación de fondos de programas inactivos. Finalmente, se eliminaría la noción de derechos fijos de cada país, que ha introducido un elemento indeseable de inflexibilidad en los programas del PNUD, sin comprometer la distribución equitativa de los recursos.

40. A falta de una indicación previa de los recursos, quizás se suscite cierta preocupación por que pueda verse comprometida la planificación en el plano nacional. También es posible que los países con mayor capacidad de formulación de programas podrían gozar de ciertas ventajas en lo que se refiere a satisfacer los requisitos de aprobación del PNUD y, por consiguiente, en hacer acopio de recursos en las primeras etapas de un ciclo de programación, aunque a la larga se restablecería la equidad en la distribución de recursos.

3. Otros criterios posibles

Objetivos y características

41. Con arreglo a esta opción se examinan los criterios incorporados en la metodología actual y se proponen modificaciones que se aboquen a las cuestiones planteadas por la Junta Ejecutiva en debates anteriores. Al hacerlo así, se presume que sería conveniente preservar las características de interés de las disposiciones actuales, como la insistencia en la progresividad creciente; el papel destacado que se otorga a los países menos adelantados; la universalidad, y el reconocimiento de las características especiales en materia de desarrollo de determinados países. Al mismo tiempo, se consideró necesario introducir modificaciones que reflejasen con más exactitud las necesidades de desarrollo de los países; evitar la marginación de países y programas que sigan requiriendo asistencia y, por consiguiente, mantener la universalidad de participación de los países, y vincular más directamente la distribución a las necesidades de los países en las esferas prioritarias, especialmente la pobreza. En las propuestas que figuran a continuación se tienen en cuenta estas consideraciones.

42. Se sugirió en el documento DP/1994/20 que el producto nacional bruto (PNB) per cápita debería mantenerse como uno de los criterios primordiales, ya que, a pesar de sus evidentes deficiencias estadísticas, sigue siendo un indicador vigoroso del poderío y el potencial económicos de un país. Así pues, a fin de establecer un vínculo inverso entre la asistencia del PNUD y la capacidad de un país para financiar sus necesidades de desarrollo, el PNB per cápita podría seguir siendo un indicador representativo.

43. Otra posibilidad consistiría en emplear el índice de desarrollo humano. Puesto que dicho índice mide el nivel de desarrollo humano de un país, es decir, qué logros ha conseguido un país en lo relativo a la esperanza de vida, el nivel de educación alcanzado y la satisfacción de otras necesidades básicas, podría considerarse una mejor representación de las necesidades de desarrollo de un país, especialmente en las esferas prioritarias establecidas por la Junta Ejecutiva. Con los considerables afinamientos logrados en el cálculo de este índice durante los últimos años y el consiguiente reconocimiento que se le ha otorgado como indicador válido de la situación de desarrollo humano de un país, quizás haya llegado la hora de que se lo utilice como criterio para la asignación de la ayuda. Sin embargo, cabe reconocer que el índice de desarrollo humano no refleja íntegramente el nivel de ingresos o el potencial económico de un país y, por consiguiente, la capacidad de un país para costear sus propias necesidades de desarrollo. Por consiguiente, el índice de desarrollo humano como criterio único en un modelo de asignación de la ayuda omitiría esa importante dimensión.

44. En consecuencia, una combinación del índice de desarrollo humano y del producto nacional bruto per cápita podría constituir una opción adecuada. Con el debido criterio para la fijación de las ponderaciones específicas que se habrían de asignar a estos indicadores, su utilización combinada en la metodología para determinar la destinación de recursos por países quizás resultase eficaz.

45. El otro criterio principal utilizado en la metodología actual es la población total de un país con programa. Se introduciría un cambio

significativo si se reemplazara la población total por el número de personas que quedan por debajo del nivel de pobreza absoluta en cada país. A estos efectos, se ha supuesto que el nivel de pobreza corresponde a 350 dólares per cápita, la base que utiliza el Banco Mundial para reunir y comunicar datos sobre la población en situación de pobreza absoluta. La propuesta de utilizar este índice como criterio principal se basa en los principios siguientes: a) la eliminación de la pobreza sería una importante prioridad de los programas del PNUD en el próximo período de programación; b) la asistencia del PNUD se orientaría a los pobres, dondequiera que se encontrasen, en lugar de los que se hallasen sólo en países pobres; y c) los pobres pasarían a ocupar el centro de todas las actividades de desarrollo, como lo implica el paradigma del desarrollo humano sostenible.

46. Es preciso someter a examen la posible utilización de criterios complementarios. Una opción es abandonar su empleo. Otra consiste en incorporar otros factores que representen mejor las necesidades de desarrollo, especialmente las que se refieren a las esferas prioritarias.

Consecuencias

47. La sustitución de la variable "población total" por "población bajo el nivel de pobreza" es una opción atractiva. Sin embargo, un problema importante quizás estribe en la disponibilidad y la precisión de los datos de que se dispone sobre esta variable. No obstante, gracias a los estudios de evaluación de la pobreza realizados recientemente por varios países, cada vez se están reuniendo más datos sobre las personas que se hallan bajo el nivel de pobreza. En la presente etapa, se pueden conseguir conciliado datos relativos a aproximadamente un 70% de los países con programas.

48. Los estudios preliminares, basados en los datos disponibles, sugieren que, a igualdad de las demás condiciones, este cambio redundaría en a) un pequeño aumento de la "progresividad"; b) ciertos cambios, aunque reducidos, en la distribución de los recursos entre las regiones (un aumento para África y pequeñas disminuciones para otras regiones), y c) un aumento en la proporción de recursos asignados a los países menos adelantados. Al mismo tiempo, parecería que en unos pocos casos relativos a países de medianos ingresos con una apreciable población de personas pobres, la aplicación de la metodología revisada con la utilización de la "población bajo el nivel de pobreza" redundaría en una disminución menos pronunciada de la destinación de recursos de lo que tendría lugar si se continuara utilizando la "población total".

E. Requisitos y reclasificación

49. En el inciso c) del párrafo 5 de su decisión 94/17, la Junta Ejecutiva pidió que las opciones para una revisión de la metodología de la distribución de recursos incluyeran también los requisitos y la reclasificación (las cuestiones relativas a la necesidad de asistencia para el desarrollo y los requisitos que se han de llenar para recibirla son tema de varios estudios por parte de instituciones multilaterales. Por ejemplo, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) está examinando diversos indicadores que puedan servir de criterios para determinar los requisitos para recibir ayuda externa, pero la labor no está lo suficientemente avanzada para ser de inmediata utilidad

en los presentes análisis). Como se explica en la sección V del documento DP/1994/20, el concepto de reclasificación está incorporado en la metodología actual: los países con programas que han logrado un mayor nivel de PNB per cápita y, por ende, una mayor "capacidad de pago" reciben una asignación proporcionalmente menor de recursos y, en su momento, se reclasifican, pasando a ser países contribuyentes netos. Actualmente, el umbral al que se adquiere la condición de país contribuyente neto está fijado en 3.000 dólares (4.200 dólares en el caso de los países insulares en desarrollo).

50. La Junta Ejecutiva quizás desee revisar el umbral al que tendrá lugar la reclasificación en el próximo período de programación. Una opción posible sería fijar un umbral de 4.700 dólares, lo que sería compatible con el nivel de reclasificación del Banco Mundial (al igual que con el nivel que utiliza el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE a los efectos de presentación de informes). Se estima que, de adoptarse este umbral, un total de 27 países adquirirían la condición de contribuyentes netos en el próximo período de programación, en contraste con 37 países que quedarían en dicha situación con los umbrales actuales.

51. Uno de los problemas que plantea la actual política de reclasificación es impedir la posible marginación de los países de ingresos medios que están por reclasificarse. Estos países dan cuenta de que los recursos básicos, por reducidos que sean, hacen un aporte decisivo como catalizadores, especialmente en lo que atañe a movilizar cantidades apreciablemente mayores de fuentes de recursos complementarios. También aducen que, habida cuenta de sus problemas de desarrollo, es menester que se mantenga la asistencia del PNUD. Por consiguiente, la Junta Ejecutiva quizás desee examinar ciertas propuestas innovadoras a este respecto destinadas a asegurar que continúe la participación de dichos países en las actividades del PNUD.

52. Una opción que podría examinar la Junta Ejecutiva quizás sea la destinación de recursos básicos que podrían considerarse en mayor o menor medida reembolsables. Esto puede ser de especial utilidad cuando el PNUD presta asistencia en relación con la preparación de un programa nacional que posteriormente se financiaría con cargo a recursos externos, en el caso más típico un banco de desarrollo. En estos casos, los reembolsos al PNUD podrían efectuarse con cargo a los fondos del préstamo del banco de desarrollo cuando éste efectivamente se apruebe. A este respecto, quizás resulte pertinente una propuesta que se formula en el documento DP/1994/20 relativa a suprimir la obligatoriedad del reembolso como incentivo a la movilización de recursos complementarios. Con arreglo a esta propuesta, podría suprimirse la obligatoriedad del reembolso si el volumen total del programa en un país rebasara determinado múltiplo de la destinación de recursos con cargo a los fondos básicos.

53. El Administrador desearía alentar a la Junta Ejecutiva a examinar cómo se puede garantizar que los países que están próximos a reclasificarse participen en los programas del PNUD sin perjuicio del principio de progresividad en la asignación de los recursos básicos a los países. Las propuestas que se esbozan en lo que antecede podrían integrarse en cualquiera de las opciones para la distribución de recursos bosquejadas en los párrafos 41 a 48 supra.

IV. OPCIONES PARA LA PLANIFICACIÓN Y LA GESTIÓN DE RECURSOS

A. Disposiciones actuales

54. En su decisión 94/17, la Junta Ejecutiva pidió que en el actual período de sesiones se presentasen opciones para la revisión del marco de programación de las CIP. En la sección A del documento DP/1994/20 se presentó un análisis del actual marco de programación.

55. Como se describe en el documento DP/1994/20, actualmente las CIP se determinan para un período quinquenal fijo y en los casos típicos se revisan una vez, de ser necesario, durante el examen de mitad de período del ciclo. Sin embargo, a los efectos de la planificación y la gestión de recursos, el PNUD utiliza un ciclo quinquenal renovable que abarca en cualquier época el año en curso, el año inmediatamente anterior y tres años futuros. Así pues, en el ciclo de programación quinquenal el ciclo de las CIP y el ciclo de planificación sólo pueden coincidir en un año. En los demás años, el ciclo de planificación se superpone con dos ciclos de las CIP.

56. Con arreglo a estas disposiciones, en el espíritu de la programación continuada y sobre la base del criterio de "empresa en marcha", el PNUD formula una hipótesis a mitad del ciclo de las CIP en curso respecto de la fijación de un ciclo posterior de las CIP. Se prevé que los niveles de recursos son proporcionados a los niveles actuales de las CIP, por incorrectos que sean. Así pues, cualquier incertidumbre y toda posible discrepancia con la realidad que afecten a los niveles actuales de las CIP pueden traspasarse a la programación del siguiente ciclo de las CIP.

Consecuencias

57. El sistema de las CIP ha resultado ser deficiente en lo que se refiere a pronosticar la disponibilidad de recursos, variando los niveles de ejecución del 55% de los recursos destinados originalmente en el tercer ciclo a un 112% en el cuarto y a una cifra estimada en el 70% en el quinto ciclo. Las CIP se revisan rara vez y han llegado a considerarse como derechos adquiridos. Sin embargo, el sistema de las CIP está desvinculado de la disponibilidad efectiva de recursos, con lo que la programación al nivel percibido de "derechos" se vuelve sumamente vulnerable a las fluctuaciones en las contribuciones. Además, los niveles fijos de las CIP no permiten respuestas rápidas y flexibles a cambios en la situación de los países durante el ciclo.

58. Sin embargo, el sistema de las CIP sí permite la planificación por anticipado. Además, este sistema fija objetivos de los recursos para los donantes como parte de las negociaciones relativas al marco para un ciclo de programación y con ello establece lo que puede considerarse como un empeño en lograr estos niveles de contribuciones.

B. Ciclo trienal renovable

59. Esta opción dimana de un análisis de la experiencia acumulada en materia de programas durante los últimos 10 años, que revela que el 97% de los presupuestos que se están utilizando en cualquier momento se sufragan en el año en curso y en

los dos años venideros. Así pues, la planificación prospectiva de los recursos del PNUD actualmente abarca sólo tres años y no los cinco años que implica el ciclo de las CIP. A su vez, ello indicaría que un marco de planificación trienal es suficiente para reflejar los compromisos a futuro.

60. Entre las posibles razones para este menor grado de planificación prospectiva quizás se cuenten: a) la reducción de la duración media de los proyectos a 2,8 años en años recientes, en contraste con una mayor duración durante el decenio de 1970; b) el hecho de que los programas por países estén vinculados a programas de ajuste estructural de menor duración, en lugar de planes nacionales quinquenales, ahora menos frecuentes. Cualquiera que sean las razones para esta modalidad, tiene consecuencias en lo que se refiere a opciones de planificación y gestión de recursos de menor duración.

61. Además de reducirse la duración del período de planificación, también sería posible renovarlo cada año. Así pues, todos los años se establecería un período de planificación nuevo y actualizado, en lugar de la práctica actual en que se establece un ciclo de las CIP una vez cada cinco años. Este mecanismo puede permitir estimaciones de recursos para la planificación más precisas para el período utilizando la información más al corriente sobre las promesas de contribuciones que se hagan y las contribuciones que se reciban. El sistema actual, basado en objetivos anuales de crecimiento de las contribuciones para cada año del período de planificación (8% en el quinto ciclo), ha resultado ser sumamente poco fidedigno.

62. Así pues, con arreglo a esta opción se podría determinar una envolvente inicial de los recursos básicos para el próximo período de programación del PNUD basándose en un ciclo trienal (1997-1999) en lugar de una proyección quinquenal de la tasa de crecimiento prevista respecto de la base convenida. La envolvente de los recursos para los distintos programas podría calcularse sobre la base de la metodología revisada para la distribución que se ha analizado con arreglo a una de las opciones que se han mencionado anteriormente. Al final del año básico (es decir, al comienzo de 1998), los recursos de programas para el año de planificación adicional (2000) se proyectarían sobre una base más firme, utilizando los niveles de contribuciones para 1997 y las promesas de contribuciones previstas y anunciadas para 1998 y 1999. Al estimar las promesas de contribuciones previstas, bien podría suponerse que se mantendrían por lo menos al mismo nivel que en el año anterior. Los recursos para el nuevo "tercer" año (2000) se destinarían a los países de conformidad con los criterios de distribución originales o con cualesquiera revisiones que se les introdujeran. Al final de cada año sucesivo se realizarían proyecciones para el nuevo tercer año de manera análoga.

Consecuencias

63. Esta opción brinda las ventajas de preservar un horizonte futuro suficiente para los efectos de la programación del PNUD, al tiempo que introduce un mayor grado de realismo en la planificación prospectiva, con lo que se reduce la vulnerabilidad. Puesto que el sistema se ajustaría anualmente, puede ofrecer mayor flexibilidad en las destinaciones de los recursos a los países y en reflejar los cambios en las circunstancias de cada país en dichas destinaciones.

64. Sin embargo, se ha sugerido que horizontes de planificación más breves y flexibles podrían relajar el empeño de algunos países contribuyentes en el logro de objetivos de largo plazo. Por otra parte, un período de planificación más corto podría alentar a algunos donantes a hacer promesas de contribuciones multianuales al PNUD, lo que no podían hacer para el período tan prolongado de planificación en el actual sistema de las CIP.

V. MEDIDAS QUE HA DE ADOPTAR LA JUNTA EJECUTIVA

65. La Junta Ejecutiva quizás desee examinar todos los tipos de opciones que se presentan en el presente informe y proporcionar orientación al respecto, individualizando aquellas opciones que justifiquen un examen más a fondo y un estudio técnico a fin de adelantar los preparativos para el próximo período de programación y las consultas ulteriores al respecto.

Nota: A fin de facilitar el examen de algunas de las opciones por la Junta Ejecutiva, en el anexo figura una matriz que resume las seis combinaciones de opciones para la destinación por países de los recursos básicos y para su planificación y gestión.

Anexo

COMBINACIONES DE OPCIONES

OPCIONES PARA LA DESTINACIÓN DE LOS RECURSOS BÁSICOS	OPCIONES PARA LA PLANIFICACIÓN Y LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS	
	Ciclo quinquenal fijo actual	Plan trienal renovable
Metodología actual basada en el PNB y la población total y en los criterios complementarios y ponderaciones existentes	<ul style="list-style-type: none"> . PNB existente, población total, criterios complementarios, ponderaciones y umbrales para la reclasificación . Metodología probada, refleja un consenso . No refleja totalmente las necesidades de desarrollo y de desarrollo humano sostenible . CIP quinquenal fija, rara vez revisada, permite la planificación prospectiva pero está sujeta a vulnerabilidad financiera . Margina a los países de medianos ingresos <p style="text-align: right;">1)</p>	<ul style="list-style-type: none"> . PNB existente, población total, criterios complementarios, ponderaciones y umbrales para la reclasificación . Período trienal, renovado anualmente, más preciso, poca vulnerabilidad financiera . Horizonte suficiente a los efectos de la planificación; respuesta flexible a los cambios en las circunstancias de los países . Puede relajar el empeño en los objetivos de crecimiento; a la inversa, puede alentar los compromisos multianuales <p style="text-align: right;">2)</p>
Destinación fija por regiones y flexible por países	<ul style="list-style-type: none"> . Asignaciones quinquenales según los criterios existentes, pero fijas por regiones y flexibles por países . Distribución fijada a grandes rasgos por el Administrador durante el período orientándose por los criterios convenidos . Responde a los cambios en la situación de los países; permite una máxima programación de los recursos disponibles . Descentralización de la gestión en las Direcciones Regionales . Menor vulnerabilidad financiera <p style="text-align: right;">3)</p>	<ul style="list-style-type: none"> . Asignaciones trienales, pero fijas por regiones y flexibles por países; distribución fijada a grandes rasgos durante el período por el Administrador orientándose por los criterios convenidos . Período trienal, renovado anualmente, más preciso, poca vulnerabilidad financiera . Horizonte suficiente a los efectos de la planificación; respuesta flexible a los cambios en las circunstancias de los países . Puede relajar el empeño en los objetivos de crecimiento; a la inversa, puede alentar los compromisos multianuales . Descentralización de la gestión en las Direcciones Regionales <p style="text-align: right;">4)</p>
Otros criterios posibles	<ul style="list-style-type: none"> . Posible utilización del índice de desarrollo humano como medida de la necesidad de desarrollo, en combinación con el producto nacional bruto como medida de la "capacidad de pago" . Sustitución de la población total por población bajo el nivel de pobreza . Umbrales revisados del PNB para la reclasificación . Criterios complementarios que reflejen las esferas prioritarias; ponderaciones revisadas . Ligero aumento de la progresividad; cambios entre las regiones . Se dejan marginados menos países de medianos ingresos que con la metodología actual . Se permite la planificación prospectiva, pero persiste la vulnerabilidad financiera <p style="text-align: right;">5)</p>	<ul style="list-style-type: none"> . Posible utilización del índice de desarrollo humano como medida de la necesidad de desarrollo, en combinación con el producto nacional bruto como medida de la "capacidad de pago" . Sustitución de la población total por la población bajo el nivel de pobreza . Umbrales revisados del PNB para reclasificación . Criterios complementarios que reflejen las esferas prioritarias; ponderaciones revisadas . Ligero aumento de la progresividad; cambios entre las regiones . Se dejan marginados menos países de medianos ingresos que con la metodología actual . Período trienal, renovado anualmente, más preciso y con menor vulnerabilidad financiera . Horizonte suficiente a los efectos de la planificación; respuesta flexible a los cambios en las circunstancias de los países . Puede relajar el empeño en los objetivos de crecimiento; a la inversa, puede alentar los compromisos multianuales <p style="text-align: right;">6)</p>