



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
2 de diciembre de 2016
Español
Original: inglés

Primer período ordinario de sesiones de 2017

Nueva York, 30 de enero a 3 de febrero de 2017

Tema 4 del programa provisional

Cuestiones financieras, presupuestarias y administrativas

Evaluación de las actividades piloto llevadas a cabo con arreglo a la política de apoyo presupuestario directo

Resumen

El presente informe responde a la decisión 2015/1 de la Junta Ejecutiva, en la que ésta solicitó al PNUD "...que presente una evaluación de las actividades piloto llevadas a cabo en el marco de esta política, que incluya información detallada sobre la experiencia adquirida durante el proyecto piloto sobre la participación del PNUD en el apoyo presupuestario sectorial y los efectos de esas actividades, en particular sobre la contribución del PNUD al desarrollo de la capacidad nacional y las políticas, antes del primer período ordinario de sesiones que celebre la Junta en 2017".

Elementos de una decisión

La Junta Ejecutiva tal vez desee: a) tomar nota de las principales conclusiones de la evaluación de los dos proyectos piloto en Burkina Faso y Nepal; b) tomar nota de la demanda actual y prevista para la participación del PNUD en el apoyo presupuestario sectorial; c) recomendar la continuación de este mecanismo de financiación como parte de las posibilidades con que cuenta el PNUD, en particular en relación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.



I. Introducción

1. Los Gobiernos y los asociados internacionales recurren al apoyo presupuestario directo y a fondos mancomunados con fines de desarrollo y en situaciones humanitarias y posteriores a conflictos a fin de aumentar los recursos disponibles para atender 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 determinadas necesidades de desarrollo.

2. 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. El apoyo presupuestario directo puede adoptar la forma de transferencias financieras a la tesorería nacional, que contribuyen a mejorar la estabilidad fiscal y reducir el déficit presupuestario (lo que 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. Un fondo mancomunado es administrado por un tercero en nombre del gobierno y también se ajusta a un programa nacional. En relación con el apoyo presupuestario directo, los fondos mancomunados suelen desempeñar la función de una etapa intermedia en que los donantes no pueden o no quieren aportar directamente al apoyo presupuestario sectorial del programa gubernamental, o consideran que los fondos mancomunados, en determinado momento, son más eficaces o se orientan más a la obtención de resultados. La participación del PNUD en fondos mancomunados 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 en que la política de asignación de recursos deja de regirse por la presupuestación con incrementos progresivos para pasar a la presupuestación por programas, a fin de dar a los ingresos públicos un uso más estratégico y orientado a los resultados. La presupuestación con incrementos tiene la ventaja de basarse en el ciclo presupuestario anterior; pero al no aplicarse con una perspectiva programática puede dar lugar a fragmentación de la finalidad estratégica y en el logro de resultados. El interés por la presupuestación por programas se remonta a un mínimo de 100 años atrás y en parte se le deben inversiones históricas y en gran escala para la reconstrucción y el 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, impulsadas por el propósito de armonizar las contribuciones y adecuarlas a objetivos prioritarios comunes en materia de desarrollo.

4. El documento de la Junta Ejecutiva sobre la política de participación del PNUD en el apoyo presupuestario directo y en los fondos mancomunados (DP/2008/36) establece en los siguientes términos las condiciones para la participación del PNUD en el apoyo presupuestario directo: a) el objetivo principal de la participación del PNUD consistirá en respaldar la capacidad nacional para negociar, concebir y administrar el apoyo presupuestario directo en pro de la eficacia del desarrollo; b) el PNUD no contribuirá al apoyo presupuestario general; c) el PNUD examinará detenidamente los riesgos de transferir recursos suyos a un fondo de apoyo presupuestario sectorial administrado por un gobierno o un fondo mancomunado administrado por un fondo, programa u organismo especializado de las Naciones Unidas; d) el PNUD proporcionará esa contribución financiera dentro de los límites especificados y según los criterios de evaluación y gestión del riesgo proporcionados; e) el PNUD, si se solicita que lo haga en una etapa de transición, administrará fondos mancomunados basados en un sector o programa en nombre de los Gobiernos y los donantes. Los resultados del fondo mancomunado consistirían principalmente en el desarrollo de la capacidad nacional; y f) el PNUD no transferirá dinero a un fondo mancomunado que no esté administrado por una entidad de las Naciones Unidas.

5. En 2008, la Junta Ejecutiva adoptó decisiones que permitieron al PNUD proporcionar apoyo presupuestario sectorial durante un período experimental, que abarcó de 2008 a 2012 y se prorrogó posteriormente para incluir los años 2013 y 2014. El informe sobre la aplicación de las actividades de apoyo presupuestario directo de 2008 a 2014 (DP/2015/3) se presentó a la Junta Ejecutiva en su primer período ordinario de sesiones de 2015. La Junta, tras examinar ese informe, en su decisión 2015/1 declaró que “está de acuerdo en que el PNUD continúe aplicando de manera experimental la política relativa a su participación en un entorno de apoyo presupuestario directo y fondos mancomunados, a nivel sectorial, con flexibilidad para utilizar las cuatro modalidades de participación descritas en las directrices al respecto, hasta el 1 de enero de 2017, en el entendimiento de que después de dicha fecha no se iniciará ninguna participación nueva hasta que no se haya tomado una decisión sobre el futuro de la política”. La Junta pidió al PNUD que realizara una evaluación de sus actividades piloto para su posterior presentación a la Junta antes del primer período ordinario de sesiones de 2017.

6. En el presente informe se presenta una revisión de las directrices y el resumen de las evaluaciones y auditorías, que expone la experiencia adquirida durante el período experimental sobre la participación del PNUD en el apoyo presupuestario sectorial y los efectos de esas actividades, en particular sobre la contribución del PNUD al desarrollo de la capacidad nacional y de las políticas, así como una sección sobre el camino a seguir.

II. Participación del PNUD en el apoyo presupuestario sectorial y en fondos mancomunados

7. El PNUD elaboró sus primeras directrices para la participación en el apoyo presupuestario sectorial y en fondos mancomunados en 2009, sobre la base de la decisión 2008/24 de la Junta Ejecutiva, en la que ésta aprobó la política relativa a la participación del PNUD en el apoyo presupuestario directo y en los fondos

mancomunados. Las directrices fueron revisadas en 2015 de conformidad con la revisión de todas las políticas y procedimientos sobre programas y operaciones del PNUD y otros cambios institucionales posteriores a la aprobación de aquella política. A solicitud de la Junta Ejecutiva, el PNUD también tuvo en cuenta prácticas internacionales reconocidas, compartidas por diversos Estados Miembros. Los principales cambios de las directrices revisadas son los siguientes:

a) Sistemas de gestión de riesgos más rigurosos mediante evaluaciones del método armonizado para las transferencias en efectivo; inclusión de medidas de atenuación de riesgos en la lista de criterios de evaluación de la capacidad; inserción de nuevas cláusulas en el memorando marco de entendimiento sobre el incumplimiento; y gestión de los riesgos a nivel de toda la institución mediante el sistema de Gestión del Riesgo Institucional;

b) Coherencia en la terminología: particular atención a las políticas y directrices de apoyo presupuestario sectorial, a fin de evitar la superposición con otras políticas y directrices;

c) Requisitos más rigurosos de fiscalización y presentación de informes para asegurar que la contribución del PNUD al apoyo presupuestario sectorial sea eficaz y eficiente;

d) Racionalización de la evaluación en conformidad con la nueva estructura simplificada del PNUD;

e) Ajustes de conformidad con las últimas políticas, en particular la nueva tasa de servicios de gestión general y los nuevos requisitos para los acuerdos de participación en la financiación de los costos.

III. Resumen de las evaluaciones y auditorías de la participación del PNUD en el apoyo presupuestario sectorial

8. Hasta ahora, el PNUD ha tenido una participación limitada en el apoyo presupuestario sectorial. Este instrumento de financiación solo se ha aplicado en dos países: Burkina Faso y Nepal. En ambos casos, la contribución financiera del PNUD se transfiere a un fondo mancomunado de apoyo presupuestario sectorial administrado por el Gobierno. La utilización de ese fondo está sujeta a normas reglamentarias nacionales, en particular respecto de las consignaciones para las necesidades del sector y los regímenes de adquisiciones y de contabilidad, siempre que tales sistemas existan y cumplan los requisitos establecidos en el Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada del PNUD. Se apoya el desarrollo de la capacidad de las instituciones nacionales pertinentes sobre la base de proyectos específicos del PNUD o programas conjuntos de las Naciones Unidas, aplicándose en ambas categorías modalidades de ejecución nacional.

9. En Burkina Faso, el PNUD, junto con otros donantes, proporciona recursos en dos fondos mancomunados administrados por el Gobierno; uno de ellos se destina a la ejecución del programa sobre el VIH/SIDA y el segundo se dedica al acceso a la energía. La participación del PNUD en el apoyo presupuestario sectorial en Burkina

Faso se inició en 2008 con carácter experimental y por cuatro años, plazo que se prorrogó dos veces por dos años más finalizando la segunda prórroga en enero de 2017.

10. En Nepal, de conformidad con las directrices y los procedimientos para las oficinas en los países y las dependencias de la Sede sobre la participación del PNUD en el apoyo presupuestario sectorial y los fondos mancomunados, han estado en vigor desde 2014 disposiciones sobre apoyo financiero al Programa de Gobernanza Local y Desarrollo Comunitario.

Experiencias y enseñanzas extraídas de Burkina Faso

Antecedentes

11. En 2007, el 36% de la asistencia pública para el desarrollo en Burkina Faso se facilitaba en forma de apoyo presupuestario general (29%) y fondos colectivos comunes (7,3%). Esa tendencia se mantuvo al entrar en vigor la actual política experimental. El Gobierno consideraba al PNUD un asociado importante en determinados sectores nacionales, y se invitó a su oficina en el país a participar mediante contribuciones financieras al apoyo presupuestario sectorial. Esa participación está circunscrita por los requisitos de la opción D de la política experimental, por lo que se ha mantenido dentro de límites estrictos desde el principio. Su alcance ha sido descrito en los siguientes términos: “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”¹.

12. El PNUD desempeña un papel fundamental en la coordinación de la asistencia para la aplicación en el país de los principios de la Declaración de París y de la Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo, colaborando estrechamente con el Gobierno de Burkina Faso en la elaboración y el examen de su Plan de Acción Nacional para la Eficacia de la Ayuda como parte de la Estrategia de Crecimiento Acelerado y Desarrollo Sostenible, principal plan nacional de desarrollo del país, que también ha apoyado el PNUD. Los sistemas nacionales que deben fortalecerse de conformidad con los Principios de París y de Busan son los relacionados con el apoyo presupuestario sectorial y los fondos mancomunados.

13. En 2009 se aprobó una solicitud del Gobierno de Burkina Faso de participación del PNUD en el apoyo presupuestario sectorial a dos proyectos, relativos al VIH/SIDA y a la promoción de los derechos humanos. Ambas iniciativas se ajustan a las disposiciones fundamentales del mandato del PNUD. En el período de 2008 a 2015, los desembolsos totales de apoyo directo efectuados por seis donantes técnicos y financieros para la financiación común del Marco Estratégico para la Lucha contra el VIH/SIDA y las Infecciones de Transmisión Sexual alcanzaron a casi 64 millones de dólares y 50 millones de dólares para el Programa

¹ *Assessment of Development Results for Burkina Faso, 2009* (evaluación de los resultados en materia de desarrollo de Burkina Faso, 2009).

de Plataformas Multifuncionales². Durante ese período, la participación del PNUD en esos fondos colectivos ascendió a 100.000 dólares anuales con cargo a recursos ordinarios y 3,3 millones de dólares con cargo a otros recursos (proporcionados por el Gobierno de Luxemburgo).

14. 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 establecidos para la política experimental. Se han destacado hasta ahora dos cuestiones que influyen en su eficacia: a) el prolongado trámite de aprobación de los fondos de apoyo presupuestario directo (lo que concuerda con las conclusiones de la evaluación de los resultados de desarrollo); y b) la flexibilidad para la fijación del tope, que se encuentra establecido en el 10% del límite anual de gastos autorizados con cargo a los recursos ordinarios³.

Conclusiones y enseñanzas extraídas

15. Mediante su participación en estos dos fondos colectivos, el PNUD ha demostrado que su ventaja comparativa no radica en las contribuciones financieras, sino en el apoyo a la creación de capacidad nacional. El apoyo presupuestario directo del PNUD facilitó el fortalecimiento de la capacidad nacional de utilización de los mecanismos de planificación, supervisión y presentación de informes para mejorar la gestión y la coherencia de los programas⁴. La cuantía de la ayuda prestada no es tan importante como las medidas que generan capacidad, que han demostrado ser decisivas cuando se las adopta. La situación de Burkina Faso ha sido propicia para la aplicación de los compromisos experimentales del PNUD respecto de la formulación y la realización del apoyo presupuestario directo. El PNUD ha ayudado a mejorar la adaptación de los asociados técnicos y financieros a las prioridades nacionales y a simplificar los procedimientos de gestión de las corrientes de recursos sobre el terreno para combatir el VIH/SIDA y aplicar el Programa de Plataformas Multifuncionales.

16. Según la evaluación de 2016 de la participación del PNUD en el apoyo directo en Burkina Faso, la participación de la Organización en el apoyo presupuestario sectorial y la aplicación de estos dos fondos mancomunados ha demostrado una serie de ventajas de la utilización de esos mecanismos de financiación para atender las prioridades nacionales.

17. La evaluación estableció que la contribución del PNUD a los fondos mancomunados para el apoyo institucional a la Secretaría Permanente del Consejo Nacional de Lucha contra el SIDA y las Enfermedades de Transmisión Sexual y al Programa de Plataformas Multifuncionales era pertinente, eficiente y sostenible. Su participación en los fondos mancomunados permitió al PNUD ajustar sus actividades a los programas nacionales y armonizar procedimientos con los de otros asociados bilaterales y multilaterales. Se ha fortalecido el diálogo, no solo con el Gobierno a nivel central y local, sino también con la sociedad civil y el sector

² *Évaluation de l'engagement du PNUD dans les appuis directs au Burkina Faso* (Evaluación de la participación del PNUD en el apoyo directo en Burkina Faso), 2016.

³ Informe sobre el apoyo presupuestario directo, 2008-2014 (DP/2015/3).

⁴ *Évaluation de l'engagement du PNUD dans les appuis directs au Burkina Faso* (Evaluación de la participación del PNUD en el apoyo directo en Burkina Faso), 2016.

privado. El apoyo presupuestario directo también tuvo efectos positivos en la formulación de la política y la implicación en ella. Estos fondos comunes se han combinado con medidas destinadas a fortalecer la capacidad de las autoridades centrales y locales. Los fondos comunes supervisados por dependencias de gestión en nombre del Gobierno también se consideraron debidamente armonizados. Las consultas permanentes entre el Gobierno y los donantes contribuyeron a la eficacia de las actividades de promoción, asegurando a la vez una mejor armonización de las intervenciones con los programas prioritarios.

18. La participación del PNUD en los mecanismos de financiación común acentuó las repercusiones de su contribución a la formulación de la política. Esto se observó durante la formulación de diversas políticas y estrategias nacionales y sectoriales. Se señaló la importancia de la complementación entre el apoyo presupuestario y el respaldo a la Política Sectorial de la Economía y las Finanzas (Politique Sectorielle de l'Économie et des Finances). Esta tuvo, durante el periodo examinado (de 2008 a 2015), el apoyo de varios asociados para el desarrollo, entre ellos el PNUD. Además, el PNUD participó activamente en el diálogo sobre la estrategia para el fortalecimiento de las finanzas públicas. La participación en la mancomunación de recursos tuvo importancia estratégica por varias razones. Impulsó el diálogo con vistas a una concepción común y una acción conjunta del Gobierno y los donantes, porque la participación estrecha facilitó la movilización de recursos y contribuyó a crear un clima de confianza. En el fondo mancomunado para el VIH/SIDA, la asociación entre el PNUD y los demás organismos contribuyó a las actividades de promoción para afianzar una mayor integración de sectores y organizaciones, incluidas las minorías, en la estrategia nacional de lucha contra el VIH/SIDA.

19. Según el informe de evaluación de los fondos mancomunados para apoyar la lucha contra el VIH/SIDA, los recursos mancomunados tienen una ventaja comparativa en relación con otras modalidades de financiación porque alientan a los asociados para el desarrollo a reafirmar su empeño en favor del esfuerzo común. Los esfuerzos de armonización a que dan lugar los fondos mancomunados han simplificado los procedimientos, reducido los costos de transacción y mejorado la absorción de los recursos. Además, el Programa de Plataformas Multifuncionales se considera un ejemplo de alianza público-privada exitosa y un medio innovador para proporcionar financiación para el desarrollo. La participación del PNUD en el apoyo presupuestario directo y la mancomunación de recursos ha contribuido al desarrollo de los sistemas y la capacidad nacionales, en particular fortaleciendo los sistemas presupuestarios nacionales y el liderazgo nacional en la coordinación, así como la coherencia en el apoyo de los asociados a las prioridades nacionales. En diferentes evaluaciones del sistema nacional de gestión de las finanzas públicas, incluida la evaluación de 2014 del gasto público y la responsabilidad financiera, se llegó a la conclusión de que el sistema de finanzas públicas es satisfactorio en general, sin grandes riesgos fiduciarios respecto de la transferencia de fondos a los asociados. Los procedimientos de adquisición del Fondo Común para la Lucha contra el VIH/SIDA se controlan por la Dependencia de Gestión Financiera de la Secretaría Permanente del Consejo Nacional de Lucha contra el SIDA y las Enfermedades de Transmisión Sexual, y la tasa de ejecución de los planes de adquisiciones se considera satisfactoria.

20. La planificación y ejecución coordinadas también dieron lugar a la aprobación de un manual de procedimientos que fue elaborado y acordado por todos los interesados y permitió racionalizar la movilización y utilización de los recursos y la gestión basada en los resultados. Con el apoyo del PNUD, la Dependencia de Planificación, Fiscalización y Coordinación de la Secretaría Permanente ha mejorado la coordinación de diferentes mecanismos de supervisión y evaluación. Todas estas actividades han permitido a la Secretaría Permanente poner en práctica diferentes mecanismos de planificación, supervisión y evaluación, contribuyendo a permanentes mejoras en la utilización del fondo mancomunado. Al formalizarse el apoyo presupuestario sectorial, las partes interesadas convinieron en requisitos y prácticas conjuntas para la gestión basada en los resultados, la auditoría y la evaluación en conformidad con parámetros y procedimientos establecidos por los donantes.

21. La creación de capacidad lograda mediante el apoyo presupuestario sectorial puede medirse ahora utilizando los indicadores establecidos para determinar el desempeño de los fondos, y que son de utilidad para otros asociados para el desarrollo interesados en sumarse a tales modalidades de apoyo. Dado que Burkina Faso es uno de los países piloto para la introducción de un marco de supervisión que aplique los principios del Acuerdo de Busan, los informes nacionales proporcionan información precisa sobre los progresos alcanzados por estos fondos mancomunados y los sistemas nacionales conexos.

22. Según la evaluación, el PNUD ha desplegado recursos suficientes e incluso apoyo financiero para utilizar estos fondos colectivos. Con su participación en dos de ellos, el PNUD ha demostrado su capacidad de utilizar la modalidad de apoyo directo para acentuar la eficiencia, en particular en los desembolsos. Las principales conclusiones también exponen el éxito del apoyo directo en cuanto a ejercer un efecto multiplicador en las contribuciones de los donantes.

23. La evaluación indicó las siguientes enseñanzas extraídas de la participación del PNUD en los dos proyectos de financiación conjunta:

a) La comunicación entre la dependencia encargada de la coordinación del proyecto y los asociados técnicos y financieros en los dos programas ha sido positiva. El PNUD, en su carácter de participante en el Comité Financiero, se mantiene informado del desarrollo del programa;

b) Una característica singular de la coordinación entre los asociados técnicos y financieros permite una gestión más eficaz y eficiente de las actividades y los recursos del fondo colectivo (Comité Directivo, comités técnicos);

c) Un marco de acción fomenta las sinergias entre los asociados que participan en el desarrollo del mismo sector o tema, y la distribución de funciones y responsabilidades en la ejecución;

d) El establecimiento de un fondo colectivo facilitó la determinación conveniente de la secuencia de actividades financiadas por el fondo mancomunado, con lo que se evitó la duplicación de actividades y se logró mayor eficiencia;

e) Una planificación general y eficaz permitió contar con una sinopsis multianual de los fondos disponibles;

f) La reducción de los costos de transacción y una mayor flexibilidad en la administración de los fondos por los donantes promueven la eficiencia en su utilización;

g) La posibilidad de contar con personal técnico antes de las reuniones del Comité Directivo determinó que pudiera dedicar más tiempo a la formulación de políticas y el diálogo a su respecto;

h) El éxito de los mecanismos de financiación común se basa en una relación de confianza y una firme convergencia de opiniones entre los donantes y el Gobierno a través de un diálogo permanente, directo e intensivo.

24. Este proceso todavía tiene algunas dificultades que podrán abordarse mediante la aplicación de las siguientes recomendaciones de la evaluación:

a) Sistematizar la prestación de asistencia técnica en las disposiciones sobre participación en fondos colectivos o apoyo presupuestario;

b) Tomar en consideración, en las disposiciones sobre mecanismos colectivos comunes, la importancia del diálogo a nivel técnico y político y de una política de buena comunicación entre los interesados en los proyectos. Este diálogo debería llevarse a cabo en un marco formal, mantenerse permanentemente y recoger la experiencia del Comité Financiero y el Comité Directivo;

c) Para aumentar la eficiencia y la sostenibilidad, evitar la utilización de las dependencias de gestión (de los proyectos) en el suministro de recursos provenientes de los fondos colectivos, a fin de garantizar el aprovechamiento óptimo de los procedimientos nacionales;

d) Para todas las decisiones relacionadas con los fondos colectivos o el apoyo presupuestario directo, y a fin de lograr mayor coherencia, es preciso tener en cuenta su ubicación institucional y su concordancia con la política sectorial respectiva;

e) Evitar la mezcla de distintas fuentes de financiación en las disposiciones sobre financiación común o apoyo presupuestario, a fin de optimizar la armonización de procedimientos y la coherencia general;

f) La asistencia técnica proporcionada conjuntamente a través de mecanismos de financiación común o apoyo presupuestario debería fortalecer la capacidad de los ministerios y las instituciones técnicas;

g) Sistematizar, en los programas de financiación conjunta, la elaboración y aplicación de instrumentos de gestión convenidos por todos los interesados.

25. La financiación común para el VIH/SIDA y otras cuestiones prioritarias de emergencia sigue siendo pertinente en la situación de desarrollo de Burkina Faso. El mantenimiento o la ampliación de estas iniciativas requerirá mayor capacidad nacional en los respectivos organismos. Por lo tanto, también es importante que las contrapartes nacionales consideren en la misma medida los objetivos de mejora de la capacidad para complementar los instrumentos de financiación de transición, como el apoyo presupuestario sectorial y los fondos mancomunados.

Experiencias y enseñanzas extraídas de Nepal

Antecedentes

26. El PNUD ha apoyado al Gobierno de Nepal desde el decenio de 1990, a través de diversos programas sucesivos en materia de descentralización y gobernanza local para mejorar la prestación de servicios y reducir la pobreza. En 2013, al concluir la fase I del Programa de Gobernanza Local y Desarrollo Comunitario (LGCDP), el Gobierno tomó la audaz decisión de que la fase II del LGCDP, conocida como LGCDP-II, habría de abarcar la totalidad del sector. Como el Gobierno advirtió la necesidad de mancomunar todos los recursos y medios financieros para las iniciativas, proyectos y actividades relacionados con la gobernanza local, se empleó para LGCDP-II un mecanismo de financiación conjunta o modalidad de apoyo presupuestario sectorial.

27. El PNUD, junto con el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización (FNUDC), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, el Fondo de Población de las Naciones Unidas, el Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas y la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), se sumó al LGCDP aportando al mecanismo de financiación conjunta una contribución limitada pero de valor simbólico⁵. En cambio, los seis organismos prestaron asistencia técnica y apoyo programático. El PNUD firmó el acuerdo de financiación conjunta el 8 de julio de 2014 y contribuye con 200.000 dólares, como apoyo presupuestario sectorial, a un presupuesto total del LGCDP-II (de julio de 2013 a julio 2017) por valor de 1.362 millones de dólares, de los cuales 250 millones de dólares se entregaron en 2015. El Banco Asiático de Desarrollo y los Gobiernos del Canadá, Dinamarca, Noruega, el Reino Unido y Suiza también contribuyeron a la financiación conjunta. El proyecto recibe fondos del Gobierno de Nepal (1.126 millones de dólares) y de asociados para el desarrollo (210 millones de dólares)⁶. El LGCDP-II consta de dos partes: a) subsidios fiscales del Gobierno a órganos locales, que constituyen el 85% del presupuesto total; y b) las actividades que reciben fondos del mecanismo de financiación conjunta, que constituyen el 15% restante del presupuesto. Esto último se complementa por la prestación de asistencia técnica a través del Servicio de Apoyo a las Políticas y Programas, un programa conjunto del PNUD, el FNUDC y los VNU.

28. De los 210 millones de dólares de contribuciones al presupuesto a cargo de asociados para el desarrollo, al comienzo de 2016 la suma efectivamente comprometida a través del fondo colectivo conjunto solo alcanzaba a 98,3 millones de dólares. Los subsidios entregados por el Gobierno también están por debajo de las previsiones presupuestarias iniciales, lo que se debe en parte a los trastornos causados por el terremoto de 2015. En diciembre de 2015, el Gobierno comunicó que se habían transferido 407,1 millones de dólares, lo que representa el 35% de la suma prevista para cuatro años⁷.

⁵ *Mid-Term Review of the Local Governance and Community Development Programme (Phase II)* (Examen de mitad de período del Programa de Gobernanza Local y Desarrollo Comunitario (Fase II)), 2016, pág. 38.

⁶ Auditoría General de Nepal, 53° Informe Anual del Auditor General, 2016.

⁷ *Mid-Term Review of the Local Governance and Community Development Programme (Phase II)* (Examen de mitad de período del Programa de Gobernanza Local y Desarrollo Comunitario (Fase II)), 2016.

29. El PNUD figuraba en primer lugar en las esferas del desarrollo de la capacidad, la reforma y reestructuración del régimen de gobernanza subnacional, y la promoción de medios de vida. El Servicio de Apoyo a las Políticas y Programas tiene por objetivo contribuir a la aplicación eficaz del LGCDP II en todos los niveles mediante la prestación de asistencia técnica, en particular en relación con: a) asistencia técnica nacional de largo plazo a nivel central, regional y local, así como la financiación de los gastos operacionales y logísticos conexos; b) las políticas, los ensayos sobre el terreno, la innovación y el desarrollo de la capacidad, mediante asistencia técnica, financiación inicial, operaciones y logística; c) coordinación y supervisión, mediante el establecimiento de la Célula de Coordinación de los Asociados para el Desarrollo, creada a finales de 2014 para servir de enlace entre el Gobierno y los asociados, y el despliegue de asistencia técnica para la realización de exámenes técnicos y evaluaciones fiduciarias y otras evaluaciones.

Conclusiones y enseñanzas extraídas

30. Si bien algunos aspectos del programa han tenido éxito, resulta difícil evaluar globalmente sus logros y las repercusiones que han tenido numerosas actividades en el desarrollo por la falta de un informe consolidado, en particular con respecto a la función del PNUD; se espera tal informe para el segundo semestre de 2017.

31. La evaluación hecha en 2016 por la Oficina del PNUD en Nepal de los resultados 5 y 6 del programa para el país indica que hay indicios firmes de que algunos de los elementos principales del proyecto han sido de importante beneficio para el desarrollo, en particular el apoyo que siguen prestando a los “Foros de Ciudadanos”, y han contribuido firmemente a la planificación inclusiva, los medios para la expresión de los ciudadanos, la gestión de las finanzas públicas y los sistemas de generación de ingresos, capacitación, igualdad de género, política y legislación y gestión de la información. El Servicio de Apoyo a las Políticas y Programas ha respaldado la adopción por los órganos locales del Plan de Acción para la Reducción de los Riesgos Fiduciarios. El hecho de haberse cumplido el 60% de los indicadores del Plan de Acción pone de manifiesto la mejora del sistema de gestión financiera.

32. Otros progresos que se han observado⁸:

a) Aumento de las subvenciones gubernamentales (subvenciones de capital condicionadas), otorgadas a 3.276 comités de desarrollo de aldeas, y autorización presupuestaria a esos comités;

b) La facultad de decisión sobre diversos proyectos en los distritos se ha transferido ahora a los consejos de distrito. Esos proyectos se refieren al transporte local, el agua potable, el riego en pequeña escala, los microsistemas hidroeléctricos, el desarrollo urbano, la energía alternativa, la gestión de desechos y la infraestructura social;

c) Se otorgaron subvenciones a 25 municipios para planes generales de desarrollo urbano;

⁸ Informe anual (ejercicio económico 2014/15) presentado al parlamento por el Ministerio de Hacienda.

d) La elaboración de planes de ordenación territorial en otros seis municipios;

e) Se encuentran en marcha la actualización de los registros de beneficiarios y el desarrollo de programas informáticos para los pagos de prestaciones de seguridad social;

f) Adelantos respecto del pago de las prestaciones de seguridad social a través del sistema bancario.

33. También se considera que el programa ha sido de gran utilidad para mejorar la relación entre los ciudadanos y el Estado a través de su apoyo a los “Foros Ciudadanos” y los centros de difusión comunitaria, en los que se estima que participa directamente entre el 4% y el 5% de la población total. Tales instituciones han promovido la implicación en la planificación del desarrollo, entre otras razones porque en muchos casos la financiación tuvo su origen en la expresión de necesidades concretas. Existe una impresión general de que la difusión más amplia de la información y de los recursos ha contribuido a una utilización más responsable de esos fondos.

34. Se ha recomendado que el Gobierno considerase la posibilidad de una transición gradual de la “modalidad de movilización social en los proyectos con financiación por donantes, ejecutados por el Gobierno” a un régimen en que se los considere una función regular de prestación de servicios por los organismos locales, o bien, como parte de una sociedad pluralista, los tome a su cargo la propia sociedad civil⁹. También se recomienda que en una próxima fase, o en un nuevo programa, se haga hincapié en el establecimiento de la estructura de administración local (la “oferta”)¹⁰. A este respecto el PNUD puede contribuir a través de sus ventajas comparativas para la construcción institucional y la creación de capacidad, y sobre la base de las estrechas relaciones que mantiene desde hace mucho tiempo con distintos organismos del Gobierno.

IV. El camino a seguir

35. La Junta Ejecutiva tal vez desee considerar la posibilidad de proseguir esta política sobre la base de las experiencias extraídas de las evaluaciones y auditorías de las prácticas aplicadas hasta la fecha. Como se ha señalado, se considera que genera múltiples beneficios, como los siguientes: a) un marco de donantes único permite una gestión más eficaz y eficiente de las actividades y los fondos; b) la participación en los comités técnico y directivo de los fondos mancomunados permite una gestión cuidadosa de los riesgos y la supervisión periódica de los procesos; c) un marco de políticas único e integrado fomenta las sinergias entre los donantes que apoyan el desarrollo en un mismo sector o tema y la distribución óptima de las funciones y responsabilidades dando eficacia a las intervenciones;

⁹ *Mid-Term Review of the Local Governance and Community Development Programme (Phase II)* (Examen de mitad de período del Programa de Gobernanza Local y Desarrollo Comunitario (Fase II)), 2016, Resumen, Recomendación 2.

¹⁰ *Mid-Term Review of the Local Governance and Community Development Programme (Phase II)* (Examen de mitad de período del Programa de Gobernanza Local y Desarrollo Comunitario (Fase II)), 2016, Resumen, Recomendación 2.

d) el establecimiento de un fondo mancomunado permite dar a las actividades financiadas continuidad y un orden conveniente, evitando duplicaciones y logrando mayor eficiencia; y e) una planificación general y eficaz permite contar con una sinopsis multianual de los fondos disponibles.

36. La continuación de esta política también se justifica por las necesidades de este momento decisivo, cuando la ejecución de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible exige métodos con participación de múltiples interesados y medios de financiación. Requiere un cambio de paradigma: pasar de la entrega de fondos a la financiación. Más allá de dotar de recursos su propia programación, el PNUD tiene una función importante en la movilización de inversiones para el desarrollo y de otros recursos para que los países puedan alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El apoyo presupuestario directo y los fondos mancomunados constituyen uno de esos mecanismos de financiación, y no es posible eliminar un mecanismo de financiación de tan comprobada validez en momentos en que hacen falta formas de financiación innovadoras y combinadas. El futuro de la cooperación para el desarrollo, incluidas la cooperación Sur-Sur y la triangular, y su eficacia para alcanzar esos objetivos fundamentales, exigen todos los instrumentos de financiación posibles, en particular los mecanismos que complementan los recursos nacionales y apoyan los programas y las iniciativas del país.

37. Los fondos mancomunados constituyen un instrumento fundamental para la financiación de Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD). Las directrices del MANUD especifican que el sistema de las Naciones Unidas debería proponer la combinación adecuada de fuentes e instrumentos de financiación para abordar las prioridades nacionales establecidas en cada situación. Los fondos mancomunados a nivel de cada país son uno de esos tipos de instrumentos de financiación. Funcionan en un ámbito más general de financiación que comprende fondos administrados por otros asociados (como el Banco Mundial o los bancos regionales de desarrollo), la asistencia oficial bilateral para el desarrollo destinada a determinados proyectos, los créditos y préstamos de instituciones financieras internacionales, los recursos con cargo a los presupuestos nacionales y las fuentes de financiación privadas e innovadoras, sobre todo en los países de ingresos medianos. Los fondos mancomunados fomentan la implicación nacional mediante un proceso dirigido por los países, aseguran la armonización con las prioridades nacionales y utilizan sistemas nacionales, promoviendo la rendición de cuentas mutua al garantizar la responsabilidad de donantes y receptores por los resultados de desarrollo.

38. El PNUD reconoce en el apoyo presupuestario directo un instrumento de financiación del desarrollo que promueve la implicación nacional, la transparencia y la armonización en la asignación de la ayuda, y su concordancia con las prioridades presupuestarias nacionales. Esta modalidad de financiación adopta principios de implicación nacional que el PNUD ha propugnado durante mucho tiempo y que están requeridos en la Declaración del Milenio, el Consenso de Monterrey sobre la Financiación para el Desarrollo, la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda, la Alianza Mundial de Cooperación Eficaz para el Desarrollo, la Agenda de Acción de Addis Abeba, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y todos los demás compromisos mundiales a que el PNUD se ha adherido y en los que colabora. Es imperativo que el PNUD utilice su mandato y aproveche sus ventajas

comparativas para apoyar las capacidades nacionales, a todos los niveles, para negociar, administrar y utilizar el apoyo presupuestario directo para obtener resultados de desarrollo. La fragmentación de la ayuda puede evitarse mediante el uso del apoyo presupuestario sectorial, que reduce los costos de transacción de la ayuda para los beneficiarios al canalizar la financiación de múltiples donantes mediante un único instrumento hacia programas que cuentan con apoyo internacional y están definidos a nivel nacional.
