Logro de una masa crítica para el éxito del desarrollo

|  |
| --- |
| *Resumen ejecutivo*  El presente documento es una continuación del diálogo sobre la financiación del Plan Estratégico, 2014-2017, en el contexto de los párrafos 39 a 47 de la resolución 67/226 de la Asamblea General sobre la revisión cuadrienal amplia de la política respecto de la masa crítica y los diálogos estructurados para la financiación de las actividades de desarrollo. Se basa en las conversaciones mantenidas con los miembros de la Junta Ejecutiva en una consulta oficiosa conjunta celebrada el 19 de diciembre de 2013, así como en los talleres y reuniones oficiosas sobre cuestiones relativas a la financiación con los delegados, que tuvieron lugar los días 8 de mayo, 25 de junio y 24 de julio de 2014.  El documento propugna la adopción de un enfoque de masa crítica que mejoraría los *beneficios* de la financiación general (ordinaria y de otras fuentes) a disposición del PNUD, *incrementando* así la probabilidad de que la organización pueda cumplir los compromisos contenidos en el Plan Estratégico sin excederse de los 22.600 millones de dólares de los Estados Unidos de gastos previstos en el Marco Integrado de Resultados y Recursos. De conformidad con ello, el concepto que se propone en este documento podría describirse como de masa crítica ampliada (MC+). Requiere pasar de una proporción elevada de recursos no básicos para fines estrictamente especificados a una mayor proporción de recursos básicos y recursos no básicos para fines mínimamente especificados, proporcionando así financiación más flexible y previsible para el desarrollo.  El documento trata la cuestión de la masa crítica desde una perspectiva tanto institucional como programática y llega a la conclusión de que la masa crítica (MC+) de recursos necesarios para que el Plan Estratégico, 2014-2017, pueda cumplirse con la mayor eficacia se sitúa entre 11.900 millones de dólares y 13.900 millones de dólares.  El documento propone que la Junta apruebe el concepto tal como se describe y solicita al PNUD que siga esforzándose por formular nuevas modalidades de financiación que permitan que los recursos sigan esta orientación con miras a contar con la masa crítica de financiación proveniente de fuentes de recursos menos especificados para la segunda mitad del período del Plan Estratégico. |

**Índice**

*Sección Página*

|  |  |
| --- | --- |
| I. Antecedentes y contexto | 3 |
| II. Concepto de masa crítica y principios comunes | 4 |
| III. Significado de masa crítica de recursos para la eficiencia y la eficacia | 5 |
| IV. Aplicación del concepto de masa crítica | 9 |
| V. Próximos pasos | 10 |
| Anexo 1. Sinopsis de los recursos del PNUD, 2008-2013 | 11 |
| Anexo 2. Estimación de la MC+ | 13 |

1. Antecedentes y contexto
2. El presente documento examina el concepto de masa crítica y su relación con la financiación del Plan Estratégico del PNUD, 2014-2017, aprobado por la Junta Ejecutiva en su decisión 2013/27. En la decisión 2012/1, que guarda una estrecha relación con este objetivo, la Junta Ejecutiva “reafirmó los principios de elegibilidad de todos los países receptores tomando como base los rasgos fundamentales de las actividades operacionales del sistema de desarrollo de las Naciones Unidas, y de la capacidad de responder a las necesidades de todos los países receptores de conformidad con sus propias prioridades de desarrollo; y, en ese contexto, reconoce los principios de las actividades del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, entre los que figuran la progresividad, la imparcialidad, la transparencia y la previsibilidad de la corriente de recursos para todos los países receptores, como se indica en la decisión 2007/33…”.
3. En este contexto, el mandato del PNUD se fundamenta en tres principios importantes y estrechamente relacionados entre sí, a saber: la previsibilidad, la universalidad y la progresividad. La previsibilidad se refiere a la recepción de recursos ordinarios suficientes, que constituyen la base del PNUD y que pueden utilizarse para mantener su carácter multilateral y universal. La universalidad garantiza la disponibilidad de los recursos para el desarrollo y las actividades conexas del PNUD para prestar apoyo a todos los países en condiciones de recibirlo. La progresividad orienta la distribución de los recursos ordinarios de programas principalmente a los países de bajos ingresos y los países menos adelantados.
4. Los recursos ordinarios permiten al PNUD planificar sus actividades futuras, actuar de manera estratégica y en respuesta a las necesidades, fortalecer la rendición de cuentas, la transparencia y la supervisión, fomentar la coherencia y la coordinación de las Naciones Unidas y prestar servicios previsibles y diferenciados en los distintos países en que se ejecutan programas, en particular en los más pobres y vulnerables.
5. Sin embargo, está claro que el PNUD se enfrenta con un desafío importante en lo que se refiere a la priorización y el despliegue rápidos y estratégicos de una cuantía suficiente de recursos en los lugares en que más se necesitan, debido a la permanente erosión de la base de contribuciones anuales de recursos ordinarios. Se produce así un desequilibrio entre los recursos ordinarios y los no básicos que, aunque los recursos totales de la organización se mantienen aproximadamente en el mismo nivel, impone una carga adicional a la plataforma básica de personal, sistemas y servicios financiados con cargo a los recursos básicos, que son esenciales para la ejecución de los programas. Esta situación está dificultando cada vez más la disponibilidad de una cuantía previsible y suficiente de recursos (ordinarios) no sujetos a fines específicos para su distribución en consonancia con los principios enunciados en el párrafo 2, a fin de prestar apoyo a los países en que se ejecutan programas para lograr un cambio transformador. El análisis que se realiza en el presente documento debería verse en el contexto de este marco, así como de la sinopsis por esferas principales de financiación del período del Plan Estratégico anterior, 2008-2013, que se ilustra en el anexo 1. Los datos muestran que más del 75% de los recursos del PNUD en el período 2008-2013 correspondió a las contribuciones de recursos para fines estrictamente especificados, que, pese a ser un componente financiero importante de la labor del PNUD, suelen promover enfoques a nivel de proyectos, que son más caros de administrar y ofrecen menos oportunidades de adoptar un enfoque holístico, integrado y de más largo plazo del desarrollo, que apoyaría una mayor eficacia, sostenibilidad y resiliencia de los resultados del desarrollo.
6. Habida cuenta de ello, este documento continúa el diálogo sobre la financiación del Plan Estratégico, 2014-2017, en el contexto de los párrafos 39 a 47 de la resolución 67/226 de la Asamblea General sobre la revisión cuadrienal amplia de la política respecto de la masa crítica y los diálogos estructurados para la financiación de las actividades de desarrollo. Se basa en las conversaciones mantenidas con los miembros de la Junta Ejecutiva en una consulta oficiosa conjunta celebrada el 19 de diciembre de 2013, así como en los talleres y reuniones oficiosas sobre cuestiones relativas a la financiación con los delegados, que tuvieron lugar los días 8 de mayo, 25 de junio y 24 de julio de 2014.
7. El documento propugna la adopción de un enfoque de masa crítica que mejoraría los *beneficios* de la financiación general (ordinaria y de otras fuentes) a disposición del PNUD, *incrementando* así la probabilidad de que la organización pueda cumplir los compromisos contenidos en el Plan Estratégico sin excederse de los 22.600 millones de dólares de gastos previstos en el Marco Integrado de Resultados y Recursos. De conformidad con ello, el concepto que se propone en este documento podría describirse como de masa crítica ampliada (MC+). Requiere **pasar de una proporción elevada de recursos no básicos para fines estrictamente especificados a una mayor proporción de recursos básicos y recursos no básicos para fines mínimamente especificados, proporcionando así financiación más flexible y previsible para el desarrollo, de ahí que se añada el “+” al término “masa crítica”**.La aceptación del concepto de MC+, con miras a una dependencia de más largo plazo de mayor financiación ordinaria y para fines mínimamente especificados, mejoraría considerablemente la capacidad del PNUD para reforzar y mantener las normas más elevadas de calidad, puntualidad, flexibilidad, eficiencia, eficacia y rendición de cuentas que exige el Plan Estratégico, permitiendo así a la organización dar cumplimiento a la formulación y lógica programática del Plan.
8. Se afirma que cada dólar de los recursos de masa crítica, como se concibe en este documento, tiene mayor potencial para la eficacia del desarrollo que una suma equivalente de recursos para fines estrictamente especificados. En otras palabras, el rendimiento de las inversiones para los países en que se ejecutan programas y los donantes de aportar al PNUD 22.600 millones de dólares de financiación estructurada como se propone probablemente sea mucho mayor que las formas de financiación actuales, lo cual permitirá rentabilizar al máximo los recursos de los presupuestos de ayuda y otras formas de financiación. Esto será posible mediante la capacidad mejorada del PNUD para adoptar una perspectiva de más largo plazo del desarrollo, garantizar una calidad más elevada de la programación, promover un mayor nivel de integridad de los efectos relacionados con los resultados, reducir los costos de transacción, facilitar enfoques e instrumentos más integrados para la gestión y supervisión, y profundizar y acelerar la acción conjunta del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo. Al mismo tiempo, los países en que se ejecutan programas se beneficiarán de una mayor previsibilidad, universalidad y progresividad.
9. **Concepto de masa crítica y principios comunes**
10. En las reuniones oficiosas con la Junta Ejecutiva que se mencionan más arriba se examinaron las definiciones siguientes de los principios comunes de masa crítica.

* **La masa crítica de recursos refleja** los fondos necesarios para alcanzar los resultados que se enuncian en los planes estratégicos de los respectivos organismos;
* La masa crítica de recursos **básicos e**s el nivel **mínimo** de recursos suficientes para constituir la base desde la que se responde a las necesidades de los países en que se ejecutan programas y obtener los **resultados** de los respectivos planes estratégicos;
* La masa crítica de recursos **básicos** refleja los mandatos y modelos institucionales específicos de cada organización;
* La masa crítica de recursos **básicos** garantiza que las organizaciones estén en condiciones de responder a los contextos y las necesidades cambiantes, incluidas las emergencias, de una manera estable, en consonancia con los planes estratégicos.

1. Habida cuenta del mandato y el modelo institucional específico del PNUD, este documento se basa en los principios comunes que se detallan más arriba y los aplica. La masa crítica para el PNUD (descrita como MC+) guarda relación con los servicios institucionales y programáticos esenciales para obtener los resultados contenidos en el Plan Estratégico de la manera más eficaz. Los recursos ordinarios siguen siendo centrales para la MC+, pero el concepto incluye más que eso, dando lugar a una financiación más flexible del Plan Estratégico.
2. El enfoque de masa crítica propuesto fortalecería el principio de **universalidad**  aprobado por la Junta en lo que se refiere a mantener la amplitud y la profundidad requeridas de la presencia física o programática del PNUD en los países elegibles en que se ejecutan programas y, al mismo tiempo, fomentaría el principio complementario de **progresividad** que garantiza la distribución de los recursos ordinarios para programas principalmente a los países de bajos ingresos y a los países menos adelantados. A su vez, esto fortalecería considerablemente el poder del PNUD para dar cumplimiento a la visión del Plan Estratégico de erradicar la pobreza y al mismo tiempo lograr una reducción considerable de la desigualdad y la exclusión, y contribuir al logro de los resultados enunciados en el Plan. Las razones de ello están claras: una base más amplia y más estable de recursos ordinarios permitirá al PNUD priorizar y garantizar una corriente previsible de financiación a los países menos adelantados y a los países de bajos ingresos guiado por los criterios actuales de asignación de recursos ordinarios aprobados por la Junta; en tanto que una proporción considerable de otros recursos para fines mínimamente especificados dotará a la organización de la flexibilidad necesaria para llegar a los pobres y a las personas que viven en la pobreza extrema dondequiera residan en los países en que se ejecutan programas que están en condiciones de recibir asistencia del PNUD.
3. **Significado de masa crítica de recursos para la eficiencia y la eficacia**
4. **Distinguir entre la MC+ y la financiación total necesaria para el Plan requiere examinar las formas más eficaces de lograr los resultados y productos del Marco Integrado de Resultados y Recursos conforme a lo acordado con la Junta Ejecutiva. Para ser más eficaz, el PNUD debe ser capaz de gestionar y dirigir el uso de recursos en la medida necesaria para garantizar adecuadamente la asignación, la oportunidad, el diseño, las inversiones y los gastos de los fondos.** Si el PNUD no está en condiciones de invertir recursos de forma tal que se refleje mejor el Plan Estratégico (como se detalla en los párrafos 14 a 16 más abajo), será difícil que la organización sea responsable de generar contribuciones significativas a los resultados y el suministro de productos.
5. Se puede considerar la MC+ desde dos perspectivas diferenciadas, aunque relacionadas entre sí, centrales para la capacidad del PNUD de lograr los resultados del Plan Estratégico: a) la perspectiva institucional (que se analiza en el párrafo 13 más abajo), es decir, el conjunto de funciones y servicios esenciales que el PNUD debe reforzar y elaborar de manera coherente y fiable a fin de cumplir con las normas más altas de calidad, puntualidad, flexibilidad, eficiencia, eficacia y rendición de cuentas exigidas por el Plan; y b) la perspectiva programática (que se analiza en los párrafos 14 a 16 más abajo), es decir, la alineación amplia y sistemática de la cartera de programas del PNUD con la formulación y la lógica programática del Plan Estratégico. Lo cierto es que cuanto más firme sea la base institucional, más probabilidades habrá de que los cambios estructurales en las funciones y la prestación de servicios que se están llevando a cabo actualmente tengan éxito y den lugar a operaciones considerablemente mejoradas. Del mismo modo, cuanto más mejore la calidad de los programas, mayor será la probabilidad de obtener resultados relativos a la intención y la ambición en materia de desarrollo del Plan Estratégico. Ambas perspectivas en conjunto, aumentarán las probabilidades de lograr los resultados acordados con la Junta Ejecutiva en el Plan. Esto se aplica a todos los niveles de la organización y en todas las categorías de países.
6. Cabe señalar varios servicios y funciones institucionales, o aspectos de los mismos:
7. ***Prestación ampliada de servicios técnicos y de asesoramiento de alta calidad para la eficacia del desarrollo***. Esto será particularmente pertinente en vista del nivel de elaboración, la relativa novedad y la complejidad de las cuestiones que se examinan en el contexto de la agenda para el desarrollo post-2015 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. La capacidad de una organización como el PNUD, que desempeña funciones de promoción y coordinación, para aprovechar rápidamente los conocimientos técnicos que necesitarán los países en que se ejecutan programas para alcanzar una agenda y un conjunto de objetivos de desarrollo nuevos será de importancia vital para lograr un impulso inicial importante. En general, mayores conocimientos especializados acerca de más esferas de la misión y el mandato del PNUD aumentarán la probabilidad de que se presten servicios de asesoramiento normativo y apoyo programático de calidad de manera creíble, sistemática y oportuna en el punto de contacto más importante: sobre el terreno. Este ha sido un punto débil en el pasado y requiere atención urgente ya que las necesidades de desarrollo de los países en que se ejecutan programas evolucionan rápidamente, las expectativas cambian y aumentan en consecuencia, y otros proveedores participan más activamente en la esfera de la cooperación para el desarrollo a nivel nacional.
8. ***Mejores perspectivas para la acción conjunta del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo.*** A pesar de que el PNUD se ha comprometido a invertir considerables recursos básicos en el Sistema de Coordinadores Residentes y continúa aumentando la participación en la financiación de los gastos entre los organismos y las entidades para el desarrollo de las Naciones Unidas, aún no se ha concretado plenamente el potencial de mejora suficiente para un apoyo programático más unificado, coherente y estratégico por parte del sistema de las Naciones Unidas a nivel nacional. A medida que sigue creciendo el número de países que se incorporan voluntariamente a la iniciativa "Unidos en la acción", y se libera el potencial generado por los procedimientos operativos estándar y las nuevas demandas de la agenda para el desarrollo post-2015 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el PNUD está en buenas condiciones para catalizar iniciativas conjuntas a nivel nacional, especialmente para integrar a los organismos con fondos limitados pero conocimientos especializados cruciales y/o a los no residentes. La flexibilidad en el marco de una dotación de recursos más previsible será fundamental para lograr este resultado.
9. ***Mayor eficiencia y supervisión más rigurosa de la gestión de los recursos.*** El PNUD debe reforzar y mantener estas funciones de forma estratégica y planificada a fin de que las normas, los sistemas y los procesos institucionales apoyen con firmeza el control de los gastos, la rapidez de respuesta, la rendición de cuentas sobre el desempeño y una mejor calidad de los resultados operacionales. Estas funciones abarcan desde la planificación estratégica y la supervisión institucional y de las oficinas en los países, hasta la garantía de la calidad, las asociaciones, la gestión del riesgo, las finanzas, la gestión de los recursos humanos, las adquisiciones y la seguridad.
10. ***Menores costos de transacción*.** Una mejora de la gestión de los fondos para reducir los costos de transacción es vital a fin de liberar recursos de gestión (tiempo y esfuerzo) para mejorar la calidad de la labor programática, aumentar la eficiencia y asignar una mayor proporción de la financiación, a lo largo del tiempo, al desarrollo a nivel de los países. Una reducción considerable de la fragmentación de la financiación y de la carga que supone el cumplimiento de una multiplicidad de condiciones o disposiciones en función de los donantes o la actividad reduciría el costo actual de la gestión de recursos. El PNUD reconoce que se necesitará una supervisión más rigurosa y una orientación más centrada en los resultados en las decisiones sobre financiación para fomentar una armonización de esta con el concepto de MC+. Para ello será necesaria una inversión inicial, pero confiamos en que existe la posibilidad de obtener ganancias netas en toda la organización, a nivel institucional, regional y nacional.
11. Con respecto a la elaboración y la lógica programática del Plan Estratégico, tanto en su formulación como en su enfoque, la intención es:
12. Impulsar la labor de desarrollo del PNUD en torno a una visión común que inste a la erradicación de la pobreza y a una reducción importante de las desigualdades y la exclusión, proponiendo una orientación clara, una justificación y una trayectoria a más largo plazo para la labor programática;
13. Garantizar que se definan explícitamente los destinatarios para que puedan medirse los efectos de la asistencia del PNUD, directa o indirectamente, mediante los cambios en la situación de determinados grupos de población y zonas geográficas, según los contextos nacionales particulares;
14. Incluir conceptos, como estrategias de crecimiento sostenible con abundante empleo o riesgos del desarrollo y resiliencia a nivel social, que requieren una mayor integración de los esfuerzos en toda la labor del PNUD;
15. Eliminar las barreras entre las prácticas o disciplinas, mediante el cambio estructural y las reformas de la gestión, de manera que la respuesta del PNUD a los problemas de desarrollo reflejen sus carácter multidimensional;
16. Tener por objeto un desarrollo con capacidad de transformación con miras, entre otras cosas, a examinar sistemáticamente la magnitud de la labor en esferas concretas y planificar su ampliación;
17. Planificar la salida oportuna del PNUD de intervenciones específicas sobre la base de un aumento progresivo de la capacidad nacional de sostener y acelerar los avances realizados;
18. Fomentar y profundizar las asociaciones, dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, para establecer, coordinar y, cuando proceda, dirigir coaliciones eficaces que puedan promover la agenda mundial para el desarrollo; y
19. Vincular muchos de estos elementos y poner en marcha una importante reforma de la gestión de los programas que haga mayor hincapié en mejores datos y pruebas, las inversiones, el diseño sólido, la capacitación permanente y el ajuste en función de la vigilancia y evaluación, y la gestión activa del riesgo.

Por lo tanto, el Plan Estratégico apunta a lograr un cambio radical en la *forma* en que el PNUD trabaja con los países en que se ejecutan programas, los organismos de las Naciones Unidas, los donantes y otros asociados en cumplimiento de su misión y mandato.

1. Como reflejo de esto, el PNUD ya ha iniciado su primer proceso sistemático de ajuste de los programas al Plan Estratégico. La finalidad es avanzar lo más rápidamente posible hacia programas más centrados y de mayor calidad que no solo estén vinculados directamente con el Plan, sino que, lo que es aún más importante, logren mejores resultados más eficaces en función de los costos en beneficio de los países en que se ejecutan programas. Esta iniciativa se basa en dos principios fundamentales. En primer lugar, el respeto de las prioridades y necesidades nacionales, así como de los compromisos contraídos a nivel nacional. En segundo lugar, la importancia asignada a una mejora continua en lugar de fragmentada, durante varios ciclos de programación, a fin de lograr adelantos medibles en lo que respecta a la calidad y los resultados a lo largo del tiempo.
2. El grado de éxito de la armonización de los programas dependerá de forma determinante de la medida en que el PNUD pueda desplegar sus servicios y recursos, tanto en el diseño, la ejecución, la gestión y la vigilancia y evaluación, para aplicar la lógica del Plan Estratégico a fin de obtener la mejor respuesta posible a las prioridades y necesidades de los países en que se ejecutan programas. El éxito de la armonización impulsará importantes cambios programáticos que producirán mejores resultados respecto de una amplia gama de preocupaciones:
   * + 1. ***Medidas más rápidas y de base amplia sobre la agenda para el desarrollo post-2015 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.*** Una de las principales lecciones extraídas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio es que puede haber un retraso importante entre el logro de un consenso sobre una agenda mundial para el desarrollo y su aplicación a nivel regional y, especialmente, de país. Esto se ve agravado por las dificultades de traducir las perspectivas mundiales en respuestas locales apropiadas. Además, existe otro problema que se desprende de los Objetivos de Desarrollo del Milenio al que deberá prestarse atención: las diferencias que se registran en todo el mundo. Esto puede deberse a los mayores ingresos en algunos países y la correspondiente retirada de los asociados para el desarrollo o simplemente a la falta de interés de los donantes a pesar del hecho de que esos países siguen estando en condiciones de recibir asistencia de instituciones multilaterales como el PNUD y tienen importantes, incluso graves, problemas de desarrollo.

Habrá que superar por lo menos tres obstáculos para hacer frente a los retrasos y las medidas desiguales: en primer lugar, el acceso rápido a financiación que pueda dar el impulso inicial a medidas prometedoras o acelerarlas; en segundo lugar, la innovación y la asunción de riesgos para demostrar soluciones viables en las esferas del desarrollo sostenible que no se conocen bien o que tienen un rico acervo de experiencia aprovechable; y, en tercer lugar, la rápida movilización de una reserva de financiación mucho más amplia y de conocimientos especializados, especialmente del sector privado y fundaciones, así como de la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular, en particular, aunque no exclusivamente, para los países que tienen deuda interna limitada y mercados de renta variable o poco acceso a los mercados mundiales de capital (por ejemplo, la mayoría de los países menos adelantados y un subconjunto de países de ingresos bajos). Con la MC+, los tres obstáculos se prestan mucho más a la adopción de medidas por el PNUD, en colaboración con el resto del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo y otros.

* + - 1. ***Orientación programática más específica de largo plazo y con carteras coherentes.*** Contar con programas por países más centrados y estratégicos que puedan adoptar una perspectiva de largo plazo de las principales prioridades nacionales y mundiales de desarrollo, y tratar de lograrlas mediante una cartera ajustada de programas y proyectos sustantivos será clave para aplicar el Plan Estratégico. Ello es más factible si existe una base adecuada, fiable, plurianual de financiación disponible para inversiones. Si esto puede lograrse, se reducirán drásticamente los incentivos para buscar financiación en cualquier lugar posible a fin de mantener las estructuras de las oficinas y sostener la labor programática. También se reducirá significativamente el riesgo de una superposición no deseada con la labor de otros organismos de las Naciones Unidas.
      2. ***Intervenciones que aplican sistemáticamente una lógica del desarrollo clara, verificable y convincente.*** Un mayor nivel de eficacia del desarrollo requiere un examen muy cuidadoso de los plazos, la secuencia, la magnitud y la orientación de los trabajos, que según la teoría, los datos empíricos, la experiencia y el diálogo con los países podría ser la mejor vía para obtener resultados en contextos específicos. Esto requiere la aplicación de herramientas, como las teorías informales del cambio, que se traducen en programas y proyectos mucho mejor diseñados, con marcos y sistemas de supervisión y evaluación sólidos. Sin embargo, un mejor diseño probablemente no alcance su potencial de generar mejores resultados si hay un importante desajuste entre lo que es necesario hacer y los fondos que asignan los asociados y el momento en que lo hacen. Esta es una limitación fundamental a la que hacen frente los administradores del PNUD en los países, por ejemplo, en comparación con sus pares en los bancos y organismos multilaterales de desarrollo, que tienen niveles más estables y adecuados de financiación regular y para fines mínimamente especificados de otras fuentes.
      3. ***Mayor flexibilidad para tratar condiciones dinámicas.*** Si bien un mejor diseño inicial es esencial, la flexibilidad es casi igualmente importante para el logro de resultados. Los riesgos, los factores externos imprevistos, una amplia gama de contingencias y las oportunidades inesperadas requieren una respuesta rápida, ya sea redistribuir o reasignar fondos y otros recursos y/o cambiar la secuencia o incluso el eje del trabajo a fin de reducir al mínimo los riesgos y maximizar el potencial. Por consiguiente, el grado de rigidez presente en un marco de financiación guarda una relación fuerte y directa con la flexibilidad que los administradores tienen para utilizar los recursos con inteligencia, en consulta con sus homólogos, a fin de cumplir los compromisos a menudo en circunstancias cambiantes.

Se trata de una variable fundamental para determinar la eficacia de la labor del PNUD en la esfera de la resiliencia cada vez más amplia en los países que ya están en crisis o para evitar un colapso de las instituciones y los progresos en materia de desarrollo en países relativamente estables frente al inicio de una crisis repentina importante. Las consecuencias pueden ser devastadoras, en particular cuando las instituciones son frágiles o ya se encuentran en situación de tensión. La capacidad de los asociados como el PNUD de una rápida asignación de nuevas prioridades, reprogramación y reorientación de los recursos en esas circunstancias puede ser un factor importante para una respuesta más eficaz de los países en que se ejecutan programas a las crisis que amenazan gravemente los progresos en materia de desarrollo.

* + - 1. ***Mayor probabilidad de alcanzar resultados sostenibles fundados en el contexto del país.*** En el supuesto de que se logren los resultados previstos, se vuelve fundamental la cuestión de la sostenibilidad basada en la implicación, el liderazgo y la capacidad nacionales. La experiencia muestra que se trata de una tarea compleja y difícil, que va más allá de capacitar a personas o crear sistemas y luego dar por terminada la labor. Se requiere la capacidad de asumir riesgos con la financiación inicial para impulsar la adopción de medidas, la inversión paciente y sostenida de los recursos en relaciones y capacidades a lo largo de un período determinado, el ajuste o la recalibración continuos del trabajo sobre la base de un mejor seguimiento de los cambios en la capacidad de los países, y el fomento de un “ecosistema” más grande de asociados, nacionales, internacionales, estatales y no estatales, que pueden mantener los resultados e impulsar el cambio en el futuro.
      2. ***Oportunidades ampliadas para forjar asociaciones y arreglos de coordinación más amplios, profundos y estratégicos.*** La cuestión de las asociaciones es decisiva para el logro de resultados. No obstante, el hecho de que las asociaciones podrían no reunir a los actores y las modalidades más adecuados para una intervención particular, sino que, por el contrario, estén impulsadas por los que poseen la financiación, es un desafío. Esto es problemático cuando los conocimientos, la experiencia o el acceso vitales están en manos de entidades nacionales e internacionales con fondos limitados, como instituciones académicas, organizaciones de la sociedad civil o los organismos de las Naciones Unidas más pequeños, especializados y/o no residentes. El hecho de que el establecimiento de asociaciones, en particular aunque no exclusivamente, con el sector privado y fundaciones exija que el PNUD ponga en juego su credibilidad en la iniciativa conjunta desde la perspectiva financiera (y de otra índole) también es un problema. Si el objetivo es promover una transformación en la lucha contra la pobreza, las desigualdades y la exclusión, es difícil pensar que el nivel actual de recursos ordinarios pueda, por sí solo, mantener la escala de colaboración necesaria, por ejemplo, con los organismos especializados de las Naciones Unidas o el sector privado. La posibilidad de formar coaliciones de asociados, dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, para lograr prioridades y resultados comunes debería depender de la habilidad de actuar donde existan las capacidades y el apalancamiento, y no solo de la disponibilidad de dinero o de su origen.

1. **Aplicación del concepto de masa crítica**
2. Es importante destacar que al proponer el concepto de MC+, el PNUD no está solicitando un aumento del gasto por encima del nivel de recursos indicados en el Plan Estratégico aprobado y su Marco Integrado de Resultados y Recursos por valor de 22.600 millones de dólares, sino un aumento de la influencia en una proporción mayor que en el pasado. El PNUD reconoce que una influencia y una flexibilidad mayores mediante la MC+ requerirán que la organización obtenga un mayor nivel de calidad de los programas y resultados en la gestión de los recursos, respetando al mismo tiempo los principios y los parámetros establecidos por la Junta. Ello exigirá mejoras permanentes en las políticas y los procedimientos programáticos, así como la vigilancia de los sistemas, el uso más sistemático y transparente de pruebas empíricas y datos de mayor calidad para evaluar el desempeño, el fortalecimiento de la supervisión, la profundización de los cambios en curso de la cultura institucional hacia una orientación constante al aumento de la eficiencia y mejores resultados, y cambios ulteriores en las actitudes y conductas conexas. La MC+ también exigirá una estructura y una gestión diferentes de los fondos fiduciarios en el futuro: deberán ser más simples, más rápidas y de menor costo para lograr un mejor desempeño. Por consiguiente, la MC+ puede reforzar los progresos ya realizados mediante la armonización de los programas con el Plan Estratégico velando por que las corrientes de recursos apoyen coherentemente el logro de resultados en los países en que se ejecutan programas, según lo acordado por la Junta en el Marco Integrado de Resultados y Recursos. Al mismo tiempo, los enfoques basados en el desempeño pueden aumentar la transparencia y la rendición de cuentas de los directivos superiores y su personal, así como los de las direcciones regionales, respecto de las corrientes de recursos de sus oficinas en los países o regiones.
3. A fin de cuentas, el ajuste de la estructura de financiación del PNUD en apoyo del Plan Estratégico, 2014-2017 y, lo que es igualmente importante, su amplio esfuerzo por aumentar la eficacia institucional y de las actividades de desarrollo a mediano plazo serán cruciales. Ello reconocerá y promoverá el cambio de intención y diseño que contiene el Plan, así como las medidas difíciles, aunque necesarias, que se están adoptando para que la organización se ajuste más a su propósito. Los cambios que la financiación de la MC+ hará posible, como se propone en este documento, serán importantes y sus efectos serán duraderos. Cabe destacar que en este documento *no* se sostiene que será imposible lograr los resultados que figuran en el Marco Integrado de Resultados y Recursos sin la MC+, sino que la probabilidad de que se logren, así como su escala y calidad, aumentará considerablemente con un enfoque de esta índole.
4. El ambicioso objetivo descrito anteriormente, así como la aplicación de los conceptos de masa crítica propuestos, durante todo el período del Plan Estratégico, sugiere el siguiente desglose hipotético del gasto estimado en el Marco Integrado de Resultados y Recursos de 22.600 millones de dólares como se indica a continuación (véase, también, el anexo 2):
5. Un “círculo interior” (o MC+) de 11.900 millones a 13.100 millones de dólares, que comprende todos los gastos financiados con cargo a recursos ordinarios más otros gastos financiados con cargo a otros recursos para fines mínimamente especificados; y
6. Un “círculo exterior” de 9.500 millones a 10.700 millones de dólares, financiados con cargo a otros recursos asignados para proyectos y programas específicos.
7. No obstante, una posible vía de avance más realista hacia la aplicación del concepto de MC+ en el PNUD sería utilizar la escala descrita en el párrafo 19 a partir de 2016. Un calendario de este tipo permitiría llegar a un acuerdo con la Junta Ejecutiva y que los trabajos preparatorios se completaran con los asociados que aportan contribuciones para encauzar las corrientes de ingresos del “círculo exterior” al “círculo interior”.
8. **Próximos pasos**
9. El Plan Estratégico del PNUD, 2014-2017, propone una visión ambiciosa para la organización y exige un cambio fundamental en la calidad de la formulación y ejecución de los programas del PNUD. Este está avanzando firmemente hacia la reestructuración y reformulación de sus modelos institucionales con miras a obtener los resultados que necesitan los países en que se ejecutan programas.
10. El presente documento propone que la Junta reconozca:

a) que se necesita una masa crítica de recursos para obtener estos resultados con la mayor efectividad y que el volumen de dichos recursos es mucho mayor que los niveles actuales de recursos ordinarios; y

b) el concepto de MC+, es decir, el volumen de recursos que se considera conveniente financiar con cargo a fuentes para fines no especificados o mínimamente especificados.

1. Si la Junta reconoce el concepto de MC+ que se enuncia más arriba, se propone solicitar al PNUD que siga elaborando detalladamente las nuevas ventanillas de financiación que permitirán la adopción de enfoques apropiados centrados en el desempeño para la asignación de fondos. Se prevé elaborar estas vías antes de fines de 2014 de manera que los futuros diálogos puedan modificar gradualmente la distribución de los fondos como se propone, con miras a su aplicación inicial en 2015 y el logro de financiación más acorde con el concepto de MC+ para la segunda mitad del período del Plan Estratégico.

**Anexo 1. Sinopsis de los recursos del PNUD, 2008-2013**



Table:

**Concentración de la financiación para fines específicos**

(En miles de millones de dólares de los Estados Unidos)

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Baja | Magnitud de la financiación para fines específicos | | Alta |
| Financiación sin fines específicos – 6,2 (21,2%) | Financiación temática –  0,1 (0,3%) | Financiación subtemática –  0,7 (2,4%) | Financiación para fines estrictamente especificados a nivel de proyecto – 22,3 (76,1%) |
|  |  |  | Participación de terceros en los gastos (incluidos fondos fiduciarios provistos por un único donante) 12,4 (42%) |
|  |  |  | Participación de gobiernos en los gastos  5,5 (19%) |
|  |  | Fondos fiduciarios de donantes múltiples  0,3 (1%) | Fondos verticales  (FMAM, FMSTM, Protocolo de Montreal) 4,1 (14%) |
| Recursos ordinarios  6,2 (21,2%) | Fondos principal de fondos fiduciarios temáticos –  0,1 (0,3%) | Líneas de servicio de fondos fiduciarios temáticos (subtemas)  0,4 (1,4%) | Ventanillas de fondos fiduciarios temáticos (proyectos mundiales, regionales, nacionales)  0,3 (1%) |

*Participación de terceros en los gastos:* Es una modalidad de cofinanciación en la cual las contribuciones pueden recibirse para actividades específicas de programas del PNUD. Se utiliza para la financiación directa de un proyecto concreto, un grupo de proyectos o parte de un programa por país. En general, el uso de las contribuciones de los donantes se limita a la duración del proyecto de que se trata.

*Participación de gobiernos en los gastos:* Consiste en las contribuciones de los gobiernos de los países en que se ejecutan programas, que asignan algunos recursos propios a un programa o proyecto del PNUD.

*Fondos verticales:* Estos fondos se centran “verticalmente” en cuestiones o temas específicos y no son administrados directamente por el PNUD. Por lo general, tienen financiación, gobernanza, síndico, políticas y arreglos programáticos propios y los recursos del fondo son para fines específicos (por ejemplo, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), el Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria (FMSTM) y el Protocolo de Montreal).

*Fondos fiduciarios de donantes múltiples:* Estos fondos reciben contribuciones de múltiples donantes para programas temáticos mundiales, regionales o generales, que suelen estar integrados por varios proyectos. Las contribuciones pueden destinarse a proyectos específicos y los donantes pueden disponer su uso, reembolso y requisitos de información por separado.

*Fondo principal de fondos fiduciarios temáticos – fondo principal:*  Estos fondos constituyen una modalidad de cofinanciación flexible concebida para ayudar al PNUD a ajustar y centrar sus programas en torno a los objetivos y las prioridades temáticas del Plan Estratégico (por ejemplo, la reducción de la pobreza, la gobernanza democrática, la prevención de crisis y la recuperación, y la energía y el medio ambiente); y a abordar las cuestiones generales o transversales (por ejemplo, la tecnología de la información y las comunicaciones (TIC) para el desarrollo, el VIH/SIDA y el género). Las contribuciones al fondo principal de un fondo fiduciario temático se destinan solo al nivel temático de que se trate.

*Líneas de servicio de fondos fiduciarios temáticos:* Cada fondo fiduciario temático ofrece un conjunto de actividades dentro de líneas de servicios específicas, y cada una de estas representa una combinación particular de respuestas normativas e institucionales a un problema de desarrollo que se ajusta a los resultados del Plan Estratégico (por ejemplo, vigilancia de la evaluación de la pobreza; y comercio, inversiones y migración). Las contribuciones a una línea de servicio de un fondo fiduciario temático se asignan a nivel subtemático.

*Ventanillas de fondos fiduciarios temáticos:* Las contribuciones a las ventanillas de fondos fiduciarios temáticos se destinan a un proyecto mundial, regional o nacional específico.

*Recursos ordinarios:* Son recursos programáticos e institucionales sin fines específicos que permiten al PNUD planificar para el futuro, ser estratégico, responder a las necesidades y prestar servicios previsibles y diferenciados en los países en que se ejecutan programas.

**Anexo 2. Estimación de la MC+**

Sírvase observar que las estimaciones que figuran en el presente anexo son preliminares e indicativas únicamente y, por consiguiente, pueden ser modificadas.

**Masa crítica+ de 11.900 millones a 13.100 millones de dólares**

Las cifras indicativas que figuran más arriba, extraídas de los gastos totales estimados de 22.600 millones de dólares del Marco Integrado de Resultados y Recursos del Plan Estratégico, se basan en modalidades anteriores de gastos y resultados obtenidos. Reflejan la mejor estimación del PNUD sobre la cuantía de financiación que se necesita para obtener los resultados previstos en el Plan Estratégico conforme a lo convenido con la Junta Ejecutiva, de la manera más efectiva y con un nivel razonablemente alto de confianza. Cabe señalar que, habida cuenta de los múltiples factores que entraña dicha estimación y la compleja interacción entre estos, las cifras no son exactas y deberían considerarse órdenes de magnitud.

El círculo interior (fondo amarillo), que equivale a la MC+, es la estimación de los recursos que se necesitan para influir en los servicios institucionales y programáticos básicos y prestarlos, a fin de ayudar a los países en que se ejecutan programas a lograr mejores resultados de desarrollo de manera más sostenible. Desde una perspectiva financiera, esto incluiría recursos ordinarios y otros recursos para fines mínimamente especificados. El círculo exterior de financiación (fondo verde) está integrado por recursos de diversas fuentes, asignados a proyectos y/o a programas específicos.

La MC+ incluye los gastos estimados en todas las categorías de clasificación de costos armonizadas que fueron respaldadas por la Junta Ejecutiva en su decisión 2010/32 (la misma metodología armonizada de clasificación de los gastos se aplica al Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), al Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y a la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad entre los Géneros y el Empoderamiento de la Mujer (ONU-Mujeres). Las categorías de los gastos se detallan a continuación:

1. **Actividades de desarrollo,** que comprende dos subcategorías:
   * + - 1. **Actividades programáticas**, que guardan relación con actividades vinculadas a determinados componentes de programas y/o proyectos, que contribuyen a la obtención de resultados de desarrollo contenidos en documentos de programas nacionales, regionales o mundiales.
         2. **Actividades de la eficacia del desarrollo**, que guardan relación con servicios de asesoramiento de políticas, de apoyo técnico y de ejecución.
2. **Actividades de las Naciones Unidas de coordinación del desarrollo**, que constituyen un fundamento esencial para la acción conjunta del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo en apoyo de los países en que se ejecutan programas.
3. **Actividades de gestión**, que guardan relación con actividades cuya función primaria es la promoción de la identidad, la orientación y el bienestar de la organización. Lo mismo se aplica a las **actividades para fines especiales,** que en el caso del PNUD guardan relación con dos subcategorías, i) inversiones materiales de capital; y ii) apoyo institucional prestado a los Voluntarios de las Naciones Unidas y al Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización, y servicios de apoyo totalmente reembolsables prestados a otros asociados de las Naciones Unidas.