

# Programas nacionales conjuntos: orientación sobre arreglos a la gestión de fondos

---

PROGRAMA ONU-REDD

---

Borrador para discusión

Junio de 2009



## Introducción

Esta Nota responde a dos asuntos relacionados con la forma en que se implementarán los programas nacionales conjuntos de ONU-REDD, a saber:

1. Los programas nacionales conjuntos serán implementados directamente por las organizaciones de las Naciones Unidas, con un liderazgo o control limitados por los mismos países de REDD.
2. Éstos no son en realidad “programas conjuntos”, sino que se implementarán como tres corrientes de distribución de las agencias de las Naciones Unidas, distintas e independientes. La responsabilidad de asegurar su coordinación recaerá sobre los socios nacionales de dichos programas.

La Nota expone el enfoque del Programa ONU-REDD sobre los arreglos a la gestión de fondos para los programas nacionales conjuntos. Su objetivo principal es guiar a los equipos de FAO, PNUD y PNUMA que apoyan los Programas; no obstante, ésta representa parte de la respuesta a los asuntos emergentes relativos a la aplicación.

## La aplicación de los programas nacionales conjuntos

Mediante la aplicación de los Programas, el Programa ONU-REDD tiene tres objetivos:

1. Ayudar a los países en desarrollo a prepararse para participar en un futuro mecanismo de REDD y así generar confianza para su establecimiento.
2. Aplicar los principios de París y de Accra relativos al control y liderazgo nacionales con el fin de generar confianza en el establecimiento de un mecanismo de REDD.
3. Estar al frente de la programación conjunta creada por agencias de las Naciones Unidas en lo relativo a la creación de programas nacionales conjuntos coordinados y armonizados que limiten los costos de transacción para los países receptores y maximicen sus beneficios. Los esfuerzos se basarán en los enfoques desarrollados por el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUM)<sup>1</sup>

La modalidad para alcanzar tales objetivos es la “programación conjunta”, que significa el esfuerzo colectivo a través del cual las organizaciones y socios nacionales de las Naciones Unidas trabajan juntos para preparar, implementar, evaluar y dar seguimiento a las actividades encaminadas a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de manera efectiva y eficiente, así como otros compromisos internacionales que resulten de las conferencias, cumbres, convenios e instrumentos de derechos humanos de las Naciones Unidas.

Un Programa Nacional Conjunto es un grupo de actividades contenidas dentro de un plan de trabajo y presupuesto común que involucran a organizaciones de las Naciones Unidas y socios nacionales o subnacionales. El plan de trabajo y el presupuesto serán parte de un documento de programa conjunto, el cual también especificará los roles y responsabilidades de los socios para coordinar y gestionar las actividades conjuntas. Tal documento es firmado por los socios nacionales o subnacionales, así como todas las organizaciones participantes.

---

<sup>1</sup> El **Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUM)** unifica a los fondos, programas, agencias, departamentos y oficinas relevantes para el desarrollo. El objetivo común del Grupo es brindar un apoyo más coherente, efectivo y eficiente a los países que busquen alcanzar objetivos de desarrollo acordados internacionalmente, incluyendo los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Ver [www.undg.org](http://www.undg.org).

Además, las organizaciones de las Naciones Unidas participantes en el Programa ONU-REDD trabajan de acuerdo con principios específicos para programas nacionales conjuntos de ONU-REDD:

- A primera vista, los programas nacionales conjuntos deberán de implementarse a nivel nacional y basarse en la experiencia previa de las Naciones Unidas en la aplicación de tales programas y otros proyectos.
- En lo relativo al Programa de Acción de Accra, los sistemas de país asociados serán la primera opción, más que los sistemas de agencias de las Naciones Unidas.
- El proceso para determinar cómo se desembolsarán los fondos será el enfoque armonizado de transferencias en efectivo del GNUM.<sup>2</sup>
- Todos los fondos otorgados a los asociados en la ejecución serán transferidos de una manera consistente, definida a nivel nacional.
- Las modalidades para administrar los fondos se determinarán basándose en las circunstancias de cada país.

### Enfoque armonizado de transferencias en efectivo

Armonizar la manera en que los fondos se distribuyen desde las agencias de las Naciones Unidas implica que los asociados en la ejecución utilicen formas y procedimientos comunes para solicitar fondos e informar acerca su uso. Ésta es una modalidad acordada dentro del GNUM.

El enfoque armonizado de transferencias en efectivo no crea una selección binaria entre la aplicación nacional o aplicación a nivel de agencias de las Naciones Unidas, sino que provee una gama de obligaciones y responsabilidades de pago proporcional a los riesgos evaluados. También existen diferentes niveles de obligaciones. La naturaleza de las responsabilidades y obligaciones acordadas dependerá de las medidas de seguridad puestas en marcha.

Se pueden considerar cuatro modalidades de transferencias:

1. *Transferencias directas de efectivo* para los asociados en la ejecución, obligaciones y gastos destinados a apoyar a las actividades establecidas en los planes anuales de trabajo;
2. *Pagos directos* a proveedores y otros terceros derivados de obligaciones en las que los asociados en la ejecución incurran como parte del apoyo a las actividades establecidas en los planes anuales de trabajo;
3. *Reembolsos* a los asociados en la ejecución por obligaciones y gastos en los que incurran como parte del apoyo a las actividades establecidas en los planes anuales de trabajo;
4. *Aplicación directa por parte de las agencias de las Naciones Unidas* a través de la cual éstas incurren en obligaciones y gastos como parte del apoyo a las actividades establecidas en los planes anuales de trabajo.

Está disponible una **Guía Rápida** sobre el enfoque armonizado de transferencias en efectivo para asociados en la ejecución.

---

<sup>2</sup> Ver [www.undg.org/index.cfm?P=255](http://www.undg.org/index.cfm?P=255)

## Modalidades de gestión de fondos

### Mecanismo pass-through

El Programa ONU-REDD fue diseñado para aplicar el enfoque pass-through para la gestión de fondos de los programas nacionales conjuntos. Ésta es la modalidad predominante de gestión de fondos utilizada por los Fondos Fiduciarios de Donantes Múltiples<sup>3</sup>. Como se expone en el Memorando de Entendimiento de ONU-REDD<sup>4</sup>, la FAO, el PNUD y el PNUMA son responsables (bajo tal modalidad) de los fondos que la Junta Directiva les ha asignado para cada programa nacional conjunto.

Con el fin de asegurar la coordinación de las aportaciones de la agencia de las Naciones Unidas a nivel nacional, los países pueden decidir establecer una Unidad de Gestión de Programa (UGP), en cuyo caso el Programa Nacional Conjunto financiaría un Coordinador Nacional con la responsabilidad suficiente para gestionar la implementación del Programa en lo relativo a las cuotas de la agencia de las Naciones Unidas y corrientes de financiamiento. El Coordinador Nacional trabajará directamente con los asociados en la ejecución nacional y con el Coordinador Residente de las Naciones Unidas para garantizar la cohesión del Programa.

### Modalidad de Interfaz Financiera Común

Con el fin de simplificar aún más las transferencias de fondos, los asociados en la ejecución líderes a nivel nacional y las organizaciones de las Naciones Unidas que participan en el Programa ONU-REDD pueden considerar opciones que expandan el enfoque de programa conjunto más allá de la modalidad pass-through. Se puede considerar una Modalidad de Interfaz Financiera Común cuando un país considere que la carga administrativa de la modalidad de transferencia es mayor a los beneficios que ésta aporta.<sup>5</sup>

Bajo esta modalidad, mientras las agencias de las Naciones Unidas son aún responsables de la aplicación de los componentes de los programas nacionales conjuntos (como lo asigne la Junta Directiva), los fondos serán transferidos a asociados en la ejecución nacionales a través de una agencia de las Naciones Unidas. Éstos recibirán los fondos de acuerdo con los procedimientos contractuales de una sola agencia; asimismo, será con una sola agencia con la que establecerán contacto.

## Obligaciones de las agencias de las Naciones Unidas

La aplicación directa por parte de agencias de las Naciones Unidas será válida sólo en los siguientes casos:

- Cuando se determine que es lo más apropiado, siguiendo los procesos de evaluación del enfoque armonizado de transferencias en efectivo;
- Cuando lo solicite la agencia de aplicación nacional y se llegue a un acuerdo con el Coordinador Residente y la agencia de las Naciones Unidas en cuestión; o

---

<sup>3</sup> Ver [www.undp.org/mdtf](http://www.undp.org/mdtf) para más detalles sobre otros Fondos Fiduciarios de Donantes Múltiples

<sup>4</sup> Disponible en [www.undp.org/mdtf/UN-REDD/overview.shtml](http://www.undp.org/mdtf/UN-REDD/overview.shtml)

<sup>5</sup> Como lo determine el asociado en la ejecución nacional junto con el Coordinador Residente de las Naciones Unidas, los equipos de país de la FAO, el PNUD y el PNUMA, y el equipo de misión de ONU-REDD.

- Cuando se llegue a un acuerdo entre la agencia de las Naciones Unidas y la agencia de aplicación nacional que indique que la primera tiene la capacidad de brindar la asistencia técnica necesaria.

Para la aplicación directa por parte de la agencia de las Naciones Unidas, se deberán respetar las siguientes prácticas:

- Compartir los términos de referencia con los asociados en la ejecución para obtener sus comentarios/aportaciones y finalmente un respaldo para el cual se deberán compartir los CV de consultores identificados.
- En lo concerniente a los consultores nacionales, los asociados en la ejecución generarán la lista inicial y CV de los consultores potenciales.
- El asociado en la ejecución nacional deberá especificar los consultores viables de forma previa a la aprobación por parte de la agencia de las Naciones Unidas.