



Asamblea General Consejo Económico y Social

Distr. general
28 de diciembre de 2016
Español
Original: inglés

Asamblea General
Septuagésimo segundo período de sesiones
Actividades operacionales para el desarrollo: actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo

Consejo Económico y Social
Período de sesiones de 2017
Tema 7 a) del programa
Actividades operacionales de las Naciones Unidas para la cooperación internacional para el desarrollo: seguimiento de las recomendaciones normativas de la Asamblea General y del Consejo

Aplicación de la resolución [67/226](#) de la Asamblea General relativa a la revisión cuadrienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo: análisis de la financiación

Informe del Secretario General*

Resumen

El presente informe, preparado de conformidad con la resolución [67/226](#) de la Asamblea General, ofrece un panorama general de los progresos registrados para abordar las dificultades encontradas en la financiación respecto a la aplicación de dicha resolución, centrándose en 2015. Habida cuenta de que en 2015 finalizó la era de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en el informe también se presentan algunas de las principales tendencias de la financiación de las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo en los últimos 15 años.

* El presente informe se presentó con retraso debido a la demora causada por Umoja en la recepción de los datos sobre financiación para 2015.



I. Antecedentes

1. El presente informe se centra en los 34 fondos, programas y organismos del sistema de las Naciones Unidas que recibieron financiación destinada a actividades operacionales para el desarrollo en 2015. A los efectos del presente informe, esas entidades constituyen lo que se denomina el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo¹.

2. Las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo son actividades que las entidades del sistema de las Naciones Unidas llevan a cabo con el objetivo primordial de promover el desarrollo y el bienestar de los países en desarrollo. Abarcan actividades con objetivos de desarrollo a más largo plazo, así como objetivos a corto plazo centrados en la asistencia humanitaria. Respecto a la distinción entre actividades relacionadas con el desarrollo y actividades relacionadas con la asistencia humanitaria, no existe una clasificación armonizada a nivel de todo el sistema. A los efectos del presente informe, y a la espera de la introducción de un sistema de clasificación armonizado, todas las actividades de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente², la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de la Secretaría, las operaciones de emergencia del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y las operaciones humanitarias del Programa Mundial de Alimentos (PMA) se consideran actividades relacionadas con la asistencia humanitaria³. En consecuencia, todas las demás actividades operacionales se considerarán relacionadas con el desarrollo.

3. Los datos estadísticos utilizados como base para las presentaciones y análisis en el presente informe figuran en un anexo estadístico detallado, que se puede consultar en el sitio web de la revisión cuadrienal amplia de la política (www.un.org/ecosoc/en/oas-qcpr). La mayor parte de esa información se obtuvo de la base de datos y sistema de información de estadísticas financieras de la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación (JJE)⁴. Los datos de la JJE se complementan con los informes financieros elaborados por las distintas entidades de las Naciones Unidas y la base de datos de financiación

¹ No existe una definición comúnmente acordada de los términos “sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo” y “actividades operacionales para el desarrollo”. A los efectos del análisis de la financiación, las definiciones incluyen las entidades y actividades relacionadas con las contribuciones en consonancia con la definición de la asistencia oficial para el desarrollo proporcionada por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. Ello no implica que las entidades enumeradas como parte del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo a efectos del análisis de la financiación formen parte de ese sistema a otros efectos. Por ejemplo, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios no forma parte del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo a efectos distintos del análisis de la financiación, en consonancia con su mandato de coordinación humanitaria no operacional.

² El mandato del Organismo abarca tanto el suministro de asistencia humanitaria como la prestación de servicios de desarrollo humano en los ámbitos de la educación, la salud, la protección social y los derechos humanos para los refugiados.

³ Las operaciones de emergencia constituyeron el 33% de la financiación total del UNICEF en 2015, y las operaciones humanitarias constituyeron el 94% de la financiación total del PMA en 2015.

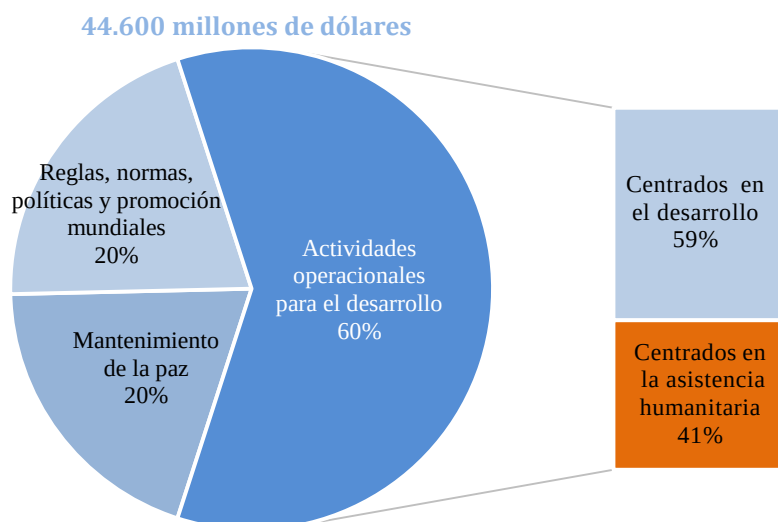
⁴ Se puede consultar en www.unsceb.org/content/un-system-financial-statistics.

común interinstitucional gestionada por la Oficina de los Fondos Fiduciarios de Asociados Múltiples del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). La nota técnica en línea al presente informe contiene más detalles sobre las fuentes de información y se puede consultar en el sitio web de la revisión cuadrienal amplia de la política.

4. Como se indica en el gráfico I, la financiación de las actividades operacionales para el desarrollo en 2015 representó casi el 60% (26.700 millones de dólares) del total de la financiación de las actividades de todo el sistema de las Naciones Unidas (44.600 millones de dólares). Las operaciones de mantenimiento de la paz supusieron el 20% (8.800 millones de dólares), mientras que las funciones del sistema de las Naciones Unidas relacionadas con el establecimiento de reglas y normas a nivel mundial, las políticas y la labor de promoción representaron el 20% restante (9.100 millones de dólares). El presente informe se refiere únicamente a la parte de la financiación utilizada para las actividades operacionales para el desarrollo.

Gráfico I

Financiación de las actividades a nivel de todo el sistema de las Naciones Unidas: 2015



II. Introducción

5. La tendencia a más largo plazo de la financiación de las actividades operacionales para el desarrollo muestra un crecimiento considerable del volumen de las corrientes, pero también un cambio en el carácter de esas corrientes. El volumen de financiación se ha duplicado con creces desde 2000 en términos reales. Sin embargo, el carácter de esos recursos ha cambiado fundamentalmente. En los últimos 15 años, las contribuciones en forma de recursos complementarios han aumentado seis veces más rápido que las contribuciones básicas. Esto ha dado lugar

a una proporción cada vez mayor de recursos complementarios, y la mayoría de los recursos se destinan estrictamente a proyectos y actividades específicos.

6. El creciente desequilibrio entre los recursos básicos y complementarios tiene consecuencias para el carácter multilateral del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, entre ellas que las entidades de las Naciones Unidas tienen una menor flexibilidad y discreción en el uso de sus recursos. Las consecuencias derivadas del crecimiento relativamente lento de la financiación básica son mayores, habida cuenta de que esa financiación se destina a subvencionar los gastos no relacionados con los programas de proyectos con cargo a recursos complementarios, dejando menos recursos básicos disponibles para las actividades de los programas básicos.

7. A pesar de los reiterados llamamientos de la Asamblea General en las resoluciones relativas a la revisión cuatrienal amplia de la política para que las entidades de las Naciones Unidas y los países contribuyentes corrijan el desequilibrio entre los recursos básicos y los recursos complementarios, las reservas sobre el aumento de las cuotas y el carácter voluntario de las contribuciones restantes hacen improbable que aumente la proporción de recursos básicos. Otro factor que dificulta ese aumento es el legado de apoyar objetivos sectoriales que conformó el actual panorama del desarrollo y condujo a un mayor número de fondos asignados para fines específicos por parte de los donantes.

8. Habida cuenta de las limitaciones para aumentar la financiación básica, será fundamental que el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo y los donantes mejoren la calidad de las corrientes de recursos complementarios. El sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo también debería hacer pleno uso de su ventaja absoluta para conseguir más recursos financieros internacionales y nacionales, en particular de mecanismos innovadores, que se destinarían a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

9. Hasta la fecha, las soluciones de financiación innovadoras han generado recursos adicionales limitados, y en su mayor parte, se han dirigido a problemas concretos, como los sectores de la salud y el clima, y se han concentrado aún más en proyectos específicos en esos sectores. No obstante, existe potencial para ampliar considerablemente esas corrientes de recursos a fin de complementar los mecanismos tradicionales y ayudar a satisfacer la necesidad de financiación adicional y más flexible a fin de lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

10. La pertinencia y la capacidad del sistema de las Naciones Unidas para responder a una serie de problemas mundiales cada vez más interconectados y apoyar la aplicación de una agenda integrada para el desarrollo en 2030 obligan a cambiar su enfoque de aportar fondos a una estrategia de financiación integrada. La estrategia de financiación requeriría que los equipos de las Naciones Unidas en los países indicasen cuáles son los instrumentos financieros más apropiados para movilizar y complementar mejor otras fuentes de financiación para el desarrollo en los países, públicas y privadas, externas e internas, que tal vez no se canalicen a través del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo. Los equipos en los países ayudarían a los gobiernos a mejorar su comprensión de las diversas formas de financiación para el desarrollo en el país y formularían recomendaciones al gobierno y los asociados para el desarrollo sobre opciones para mejorar la eficiencia y la eficacia de la financiación para el desarrollo del país.

11. La calidad de la financiación con cargo a recursos complementarios puede mejorarse fomentando las contribuciones a fondos mancomunados interinstitucionales bien diseñados y fondos temáticos con una asignación menos estricta (específicos de cada organismo). Los fondos mancomunados interinstitucionales han demostrado ser muy adecuados para apoyar enfoques integrados para la ejecución de las actividades operacionales para el desarrollo, como los previstos para la aplicación de la Agenda 2030, al mejorar la coherencia y la coordinación de la ayuda y superar la compartimentación entre la asistencia para el desarrollo, la asistencia humanitaria y la asistencia para la consolidación de la paz. Los fondos temáticos específicos de cada organismo no solo están, por definición, en consonancia con los resultados del plan estratégico de las entidades, sino que, al igual que los fondos mancomunados interinstitucionales, también permiten la flexibilidad necesaria para reasignar dinámicamente recursos a prioridades con una financiación insuficiente en un marco programático más amplio.

12. Los enfoques descritos en el presente informe tienen por objeto complementar los esfuerzos en curso para garantizar un nivel adecuado de financiación básica. El aumento de la transparencia en la utilización de los recursos básicos, a fin de fortalecer la rendición de cuentas sobre los resultados y fomentar la confianza entre el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo y los Estados Miembros, podría alentar a los contribuyentes a proporcionar fondos básicos suficientes. También será necesaria una atribución de costos más lógica de conformidad con el principio de recuperación total de gastos, tal como se define en la resolución [67/226](#) de la Asamblea General, a fin de que no se utilicen recursos básicos para subvencionar proyectos con cargo a recursos complementarios.

III. Cantidad y calidad de la financiación

A. Contexto de la financiación de las actividades operacionales para el desarrollo

13. La financiación de las actividades operacionales para el desarrollo ascendió a 26.700 millones de dólares en 2015, lo que representa una disminución del 6,8% en términos nominales respecto a 2014. Esa disminución nominal, sin embargo, puede atribuirse al debilitamiento de varias de las principales monedas respecto del dólar de los Estados Unidos. En términos reales, teniendo en cuenta la inflación y las variaciones de los tipos de cambio, las contribuciones totales en 2015 aumentaron un 3,9% respecto a 2014.

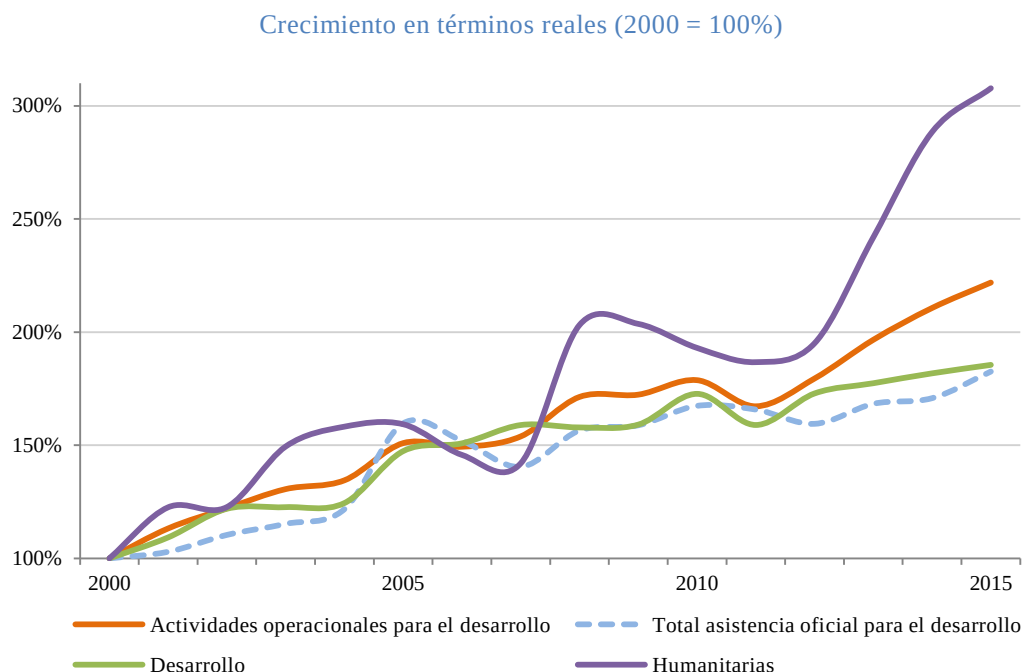
14. La financiación de las actividades operacionales para el desarrollo en 2015 representó el 19% del total de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) proporcionada por los donantes del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)⁵.

⁵ Se excluyen los recursos locales canalizados por medio del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo porque no entran dentro de la definición de la AOD.

15. En el gráfico II se muestra la tendencia de la financiación del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, y también se muestran por separado la financiación para el desarrollo y humanitaria en relación con el total de la AOD. En los 15 últimos años, el crecimiento de la financiación de las actividades de las Naciones Unidas relacionadas con el desarrollo siguió una tendencia similar al aumento de la AOD total. La financiación de las actividades operacionales para el desarrollo aumentó más rápidamente que la AOD debido a dos periodos de aumento de la financiación para las actividades de asistencia humanitaria de las Naciones Unidas. En 2008, la financiación humanitaria se incrementó como consecuencia del aumento del hambre en el mundo debido al mayor costo del combustible y los alimentos. Más recientemente, la financiación humanitaria aumentó una vez más debido principalmente a las crisis en el Iraq, la República Árabe Siria y el Yemen.

Gráfico II

Crecimiento de la asistencia oficial para el desarrollo y la financiación para las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo: 2000-2015



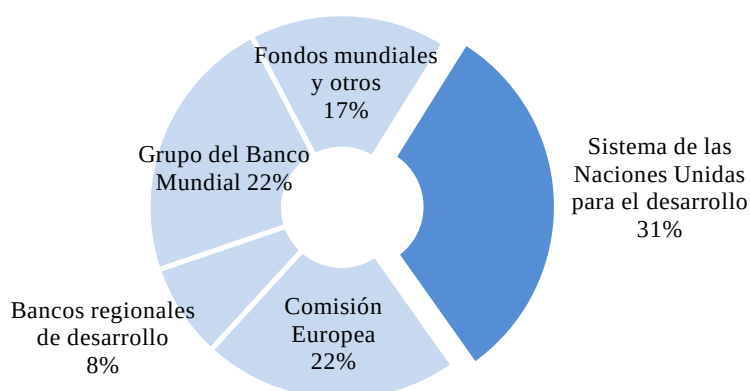
16. Las corrientes de ayuda canalizadas a través del sistema multilateral, tanto básicas como complementarias, aumentaron del 36% de la AOD mundial al 45% entre 2007 y 2014, debido principalmente a un aumento de la financiación con cargo a recursos complementarios.

17. La financiación de las actividades operacionales para el desarrollo representa el 31% de la AOD multilateral, como informó el Comité de Asistencia para el Desarrollo, con lo que constituye el mayor canal único de AOD directa multilateral

(véase el gráfico III)⁶. Esto constituye un aumento respecto a la cuota del 29% en 2011⁷.

Gráfico III
Canales de ayuda multilateral, 2014⁸

Total uso del sistema multilateral (2014): 62.300 millones de dólares



Fuente: Est. OCDE.

18. A pesar de un crecimiento sólido del volumen de financiación para las actividades operacionales para el desarrollo y la AOD mundial desde 2000, las corrientes de ayuda representan solo una pequeña proporción del total de las corrientes financieras mundiales a los países en desarrollo. La mayor de esas corrientes es financiación internacional privada en forma de inversiones extranjeras directas, que se han más que duplicado en los últimos diez años hasta llegar a 765.000 millones de dólares en 2015⁹. Las remesas de los migrantes son otra corriente importante. En 2015, los migrantes enviaron 582.000 millones de dólares a personas en sus países de origen, que es casi el doble de la suma de hace diez años¹⁰.

19. Sin embargo, en lo que respecta a dirigir la ayuda a los más pobres y vulnerables, la AOD y la financiación de las actividades operacionales para el desarrollo pueden tener efectos importantes, dado que esas corrientes tienen una ventaja comparativa al centrarse en no dejar a nadie atrás y erradicar la pobreza. Por

⁶ Para evitar el doble cómputo, se excluyen las corrientes de AOD entre cualesquiera dos organizaciones multilaterales.

⁷ No existen datos comparables antes de 2011 debido a la falta de presentación de informes completos de las corrientes de financiación con cargo a recursos complementarios través de algunas organizaciones multilaterales.

⁸ Los datos corresponden a 2014, ya que el informe de estadísticas de 2015 del Comité de Asistencia para el Desarrollo se publica a finales de diciembre de 2016, después de la fecha de publicación del presente informe.

⁹ Véase www.unctad.org/fdistatistics.

¹⁰ Véase www.pewresearch.org/fact-tank/2016/08/31/migrant-remittances-worldwide-drop-in-2015-for-first-time-since-great-recession/.

ejemplo, desde 2000 se destinó a los países menos adelantados menos del 7% del aumento de las corrientes de recursos internacionales¹¹. De la suma de 765.000 millones de dólares de corrientes de inversión extranjera directa en 2015, solo se destinaron a esos países 35.000 millones de dólares, o el 5%. En cambio, en 2015 se destinó a esos países el 44% de los desembolsos de AOD y el 47% de los gastos de las actividades operacionales para el desarrollo.

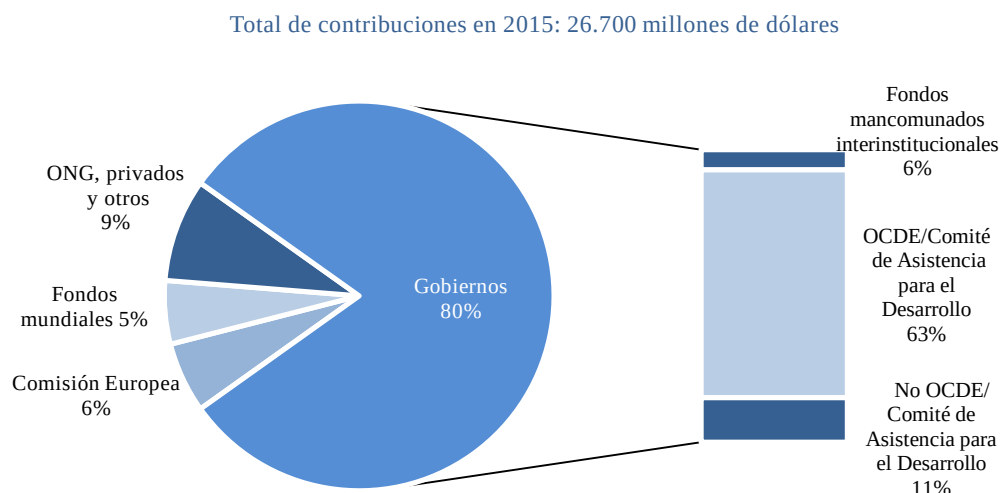
20. Habida cuenta de que la financiación de las actividades operacionales para el desarrollo representa cada vez más una pequeña proporción de las corrientes financieras internacionales a los países en desarrollo, es cada vez más necesario que los equipos de las Naciones Unidas en los países pasen de aportar fondos a una estrategia de financiación integrada. Esa estrategia tendría que examinar de manera complementaria las necesidades de financiación de las actividades de desarrollo, humanitarias y de consolidación de la paz en un país determinado, con miras a ayudar a los gobiernos a encontrar y reunir diversas fuentes de financiación internacional y nacional, incluida financiación de arreglos de colaboración, la mayoría de los cuales no pasan a través del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo. El carácter universal y la ventaja comparativa del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo como coordinador mundial de los agentes de interesados múltiples para el desarrollo hace que sea idóneo para dirigir el apoyo a esa estrategia a nivel de los países. Es importante destacar que esa estrategia de financiación integrada, centrada en determinar la combinación óptima de recursos de financiación para la agenda de desarrollo de un país, debería complementar, no sustituir, las estrategias conjuntas de movilización de recursos de la Organización, como encontrar posibles donantes para las actividades de las Naciones Unidas y coordinar las actividades de recaudación de fondos entre las entidades de las Naciones Unidas.

B. Base de contribuyentes

21. En 2015, el 80% de las contribuciones totales las realizaron directamente los gobiernos (véase el gráfico IV), incluidas las contribuciones a fondos mancomunados interinstitucionales administrados por una entidad de las Naciones Unidas en nombre del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo. El 20% restante corresponde a la Comisión Europea y a las organizaciones no gubernamentales, las alianzas entre el sector público y el privado y otras instituciones multilaterales, incluidos los fondos mundiales.

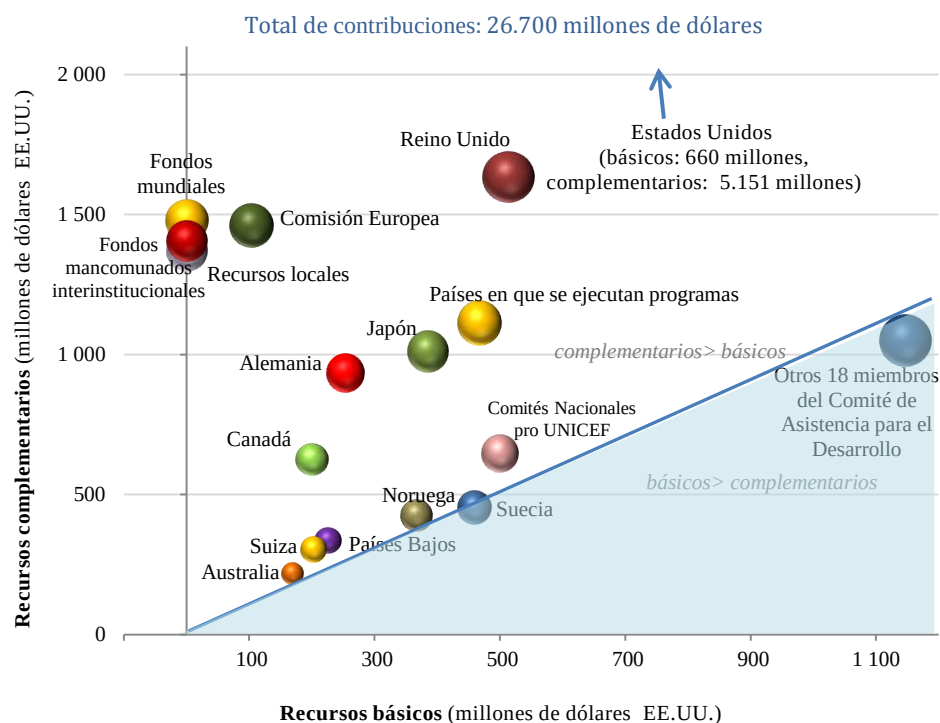
¹¹ Véase “Improving ODA allocations for a post-2015 world”. Se puede consultar en www.un.org/en/ecosoc/newfunct/pdf15/un_improving_oda_allocation_for_post-2015_world.pdf.

Gráfico IV
Principales grupos de fuentes de financiación: 2015



22. En el gráfico V se indican las contribuciones básicas y complementarias de los diez gobiernos donantes principales y grupos de contribuyentes principales. En conjunto, las fuentes de financiación que se exponen en el informe representaron el 95% de la financiación total en 2015. Las contribuciones a los fondos mancomunados interinstitucionales se han excluido de la información sobre los contribuyentes individuales y se presentan en una burbuja separada. El gráfico V también muestra que, de los diez gobiernos donantes principales, solo Suecia proporcionó más contribuciones básicas que complementarias (ilustrada dentro de la región sombreada). Las contribuciones combinadas recibidas de los otros 18 contribuyentes del Comité de Asistencia para el Desarrollo tuvieron una proporción de recursos básicos del 52%.

Gráfico V
Principales contribuyentes: 2015



Nota: El tamaño de las burbujas es proporcional al total de las contribuciones.

23. Los países en que se ejecutan programas¹² aportaron más de 1.500 millones de dólares a las actividades operacionales para el desarrollo en 2015, sin contar los recursos locales, lo que representa una disminución del 12% respecto a 2014 en términos nominales. La disminución puede atribuirse principalmente a las contribuciones excepcionalmente elevadas realizadas en 2014 por la Arabia Saudita. En comparación con 2013, las contribuciones de los países en que se ejecutan programas fueron un 16% superiores en 2015. Más del 70% de las contribuciones de los países en que se ejecutan programas fueron contribuciones complementarias. La suma de 1.500 millones en contribuciones equivale al 8% del total estimado de las corrientes de cooperación Sur-Sur para el desarrollo en 2014¹³. Los países en que se ejecutan programas también proporcionaron 1.400 millones de dólares en recursos locales para financiar las actividades de las Naciones Unidas en sus propios países.

¹² A los efectos del presente informe, los países en que se ejecutan programas son los 149 países que recibieron la encuesta de los gobiernos de países en que se ejecutan programas del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales en 2015. Para más detalles, véase la nota técnica sobre el sitio web de la revisión cuatrienal amplia de la política.

¹³ Véase el informe del Secretario General sobre las tendencias y avances de la cooperación internacional para el desarrollo (E/2016/65), en el que se estima que las corrientes de cooperación Sur-Sur superaron los 20.000 millones de dólares en 2014.

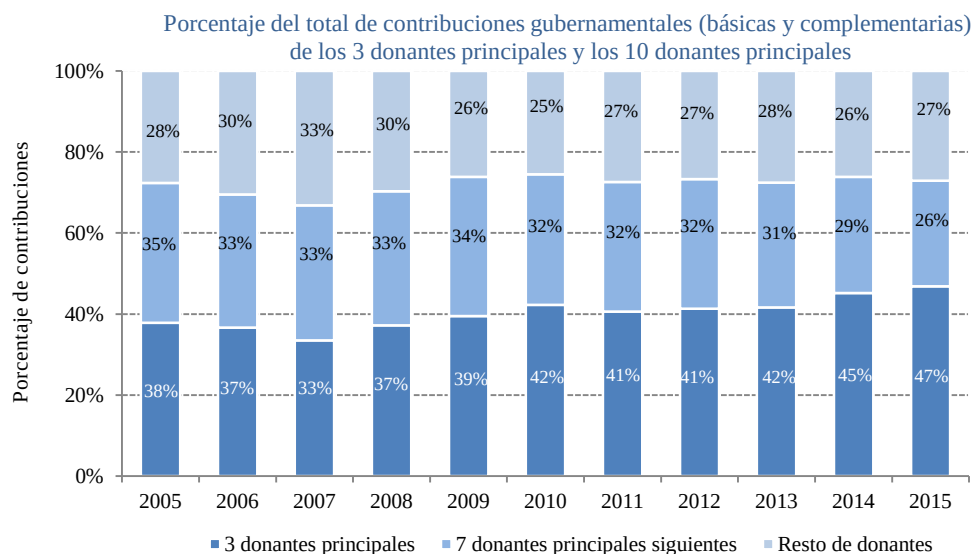
24. Las entidades de todo el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo han procurado ampliar su base de donantes, en particular presentando la cuestión de manera periódica para debatirla durante los diálogos estructurados sobre la financiación celebrados en los órganos rectores de las Naciones Unidas. En la encuesta de 2015 del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas¹⁴, 23 de las 25 que respondieron indicaron que su organización informaba anualmente sobre medidas concretas para ampliar la base de donantes como parte de su programa ordinario de presentación de informes.

25. A pesar de esas medidas, en 2015 tres gobiernos donantes representaron el 47% de todas las contribuciones hechas por los gobiernos, mientras que los diez principales representaron el 73%¹⁵.

26. El gráfico VI muestra que no ha disminuido la dependencia de unos pocos donantes, a pesar de los firmes llamamientos para ampliar la base de donantes en la resolución 67/226 y en anteriores resoluciones sobre la revisión trienal amplia de la política. De hecho, la dependencia de los tres donantes principales ha aumentado en el último decenio.

Gráfico VI

Dependencia de los principales gobiernos donantes: 2005-2015



¹⁴ Se puede consultar en www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org.ecosoc/files/files/en/qcpr/qcpr-2016-hq-agency-survey-report.pdf.

¹⁵ Los diez donantes principales en 2015, por orden de mayor financiación, fueron los Estados Unidos de América, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, el Japón, Alemania, Suecia, el Canadá, Noruega, los Países Bajos, Suiza y Australia.

27. A fin de mejorar la previsibilidad y estabilidad de la financiación, será importante que el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo diversifique su base de financiación, reduciendo así su dependencia de unos pocos donantes principales. Para ello será necesario también encontrar formas de alentar a los asociados no tradicionales que estén en condiciones de hacerlo a que contribuyan más.

C. Tendencias de las corrientes de recursos básicos y complementarios

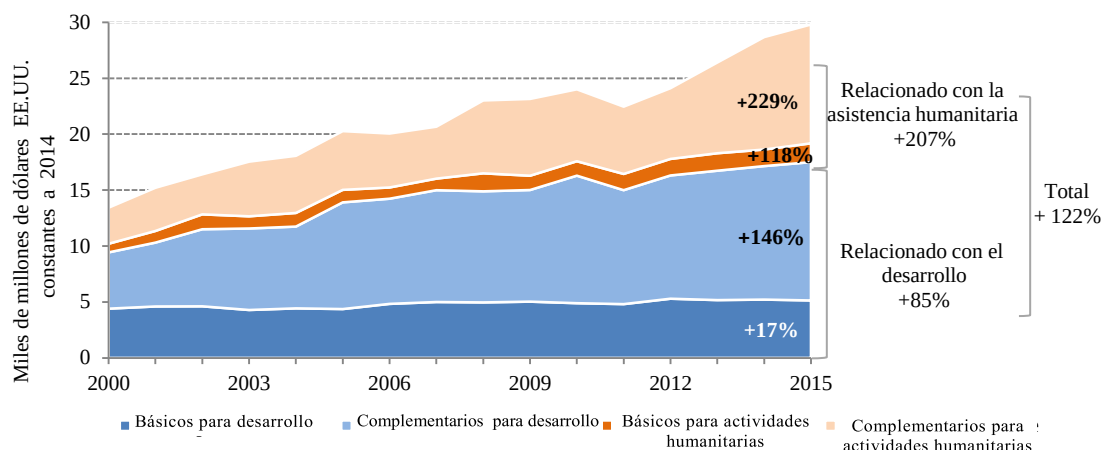
28. Las actividades operacionales para el desarrollo se financian mediante una combinación de los denominados recursos básicos y complementarios (con la excepción de la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos, que se autofinancia casi en su totalidad). Los recursos básicos son aquellos que no están reservados para fines concretos y se combinan sin restricciones. Su asignación y su uso guardan relación directa con los mandatos multilaterales y las prioridades de los planes estratégicos de las entidades aprobadas por sus órganos rectores.

29. Por el contrario y según lo determinen los contribuyentes, los recursos complementarios están principalmente destinados a un fin concreto y por tanto su asignación y aplicación están sujetos a restricciones. En consecuencia, no hay necesariamente un vínculo directo entre las actividades financiadas con recursos complementarios y los mandatos y prioridades estratégicas de carácter multilateral aprobados por los órganos rectores. En algunos casos los órganos rectores aprueban oficialmente el uso de recursos básicos, mientras que solo “toman nota” del uso de recursos complementarios. Las contribuciones complementarias pueden tener muchos requisitos de presentación de informes adaptados a las necesidades específicas de los donantes, lo que puede incrementar los costos de transacción.

30. En el gráfico VII se muestra que la tendencia general de la financiación ha sido bastante positiva en los 15 últimos años, ya que la financiación de las actividades relacionadas con el desarrollo aumentó un 85% en términos reales, mientras que la financiación para actividades humanitarias se ha triplicado con creces. La mayor parte del crecimiento, sin embargo, ha sido en forma de recursos complementarios. La financiación con cargo a recursos complementarios para actividades relacionadas con el desarrollo ha aumentado más de ocho veces más rápido que la financiación básica. Como resultado, la proporción de recursos básicos de la financiación relacionada con el desarrollo descendió del 47% al 29% en el período de 15 años.

Gráfico VII
Variación histórica real de la financiación de las actividades operacionales
de las Naciones Unidas para el desarrollo, 2000-2015

(Cambio porcentual respecto a 2000)



31. El aumento de la financiación total para las actividades relacionadas con el desarrollo ha disminuido en los últimos años. Desde 2010, esa financiación ha aumentado solamente un 7%, mientras que la financiación para las actividades de asistencia humanitaria ha aumentado un 59%. Esa tendencia más reciente puede continuar, habida cuenta de que la financiación actual para las actividades humanitarias mundiales no puede seguir el ritmo de las crecientes necesidades humanitarias¹⁶. Un reto para avanzar será prestar una asistencia adecuada a los países que requieran asistencia humanitaria urgente y comprometerse al mismo tiempo a proteger los logros en materia de desarrollo y apoyar las necesidades de desarrollo sostenible a más largo plazo de todos los países en que se ejecutan programas, en particular los más vulnerables, en especial mediante el fomento de la resiliencia y las sinergias entre las actividades de desarrollo y las intervenciones humanitarias.

32. Una cuestión conexa es la necesidad de que el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo desempeñe una función catalizadora al reunir a los principales agentes de desarrollo y estudiar la forma de encontrar y movilizar apoyo a mecanismos de financiación innovadores basados en modelos que combinen recursos públicos y privados, como los bonos verdes, los bonos para vacunas y los mecanismos de fijación de precios del carbono, así como nuevas formas de impuestos y gravámenes que puedan complementar la financiación para el desarrollo sostenible.

¹⁶ Por ejemplo, en los últimos cinco años el déficit de financiación en el PMA ha estado, por término medio, un 30% a 40% por debajo de las necesidades de financiación de la entidad para llevar a cabo sus actividades planificadas, según el informe anual sobre la ejecución del PMA para 2015.

33. De este modo se incluirían mecanismos innovadores que permitirían a los países gestionar y financiar la reducción del riesgo de desastres, en particular mediante la elaboración de planes de mitigación, en un esfuerzo por lograr una mejor armonización entre la financiación para el desarrollo y humanitaria.

34. Con ese fin, en octubre de 2016 el Secretario General puso en marcha una nueva plataforma de innovaciones financieras para apoyar la determinación y aplicación experimental de instrumentos de financiación innovadores que puedan impulsar la inversión y apoyen intervenciones bien concebidas para los Objetivos de Desarrollo Sostenible. La iniciativa promoverá la participación de una amplia gama de agentes gubernamentales y no estatales que ya están elaborando mecanismos de financiación nuevos e innovadores.

35. Al explorar nuevas formas de obtener recursos adicionales mediante mecanismos de financiación innovadores, el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo debería asociarse con otras organizaciones multilaterales, instituciones financieras internacionales y fondos mundiales que tienen experiencia en la participación en esos mecanismos. Esto facilitaría el esfuerzo por mejorar la relación costo-calidad y mitigar los riesgos asociados con los sistemas de financiación innovadores.

D. Modalidades y tendencias de financiación con cargo a recursos complementarios

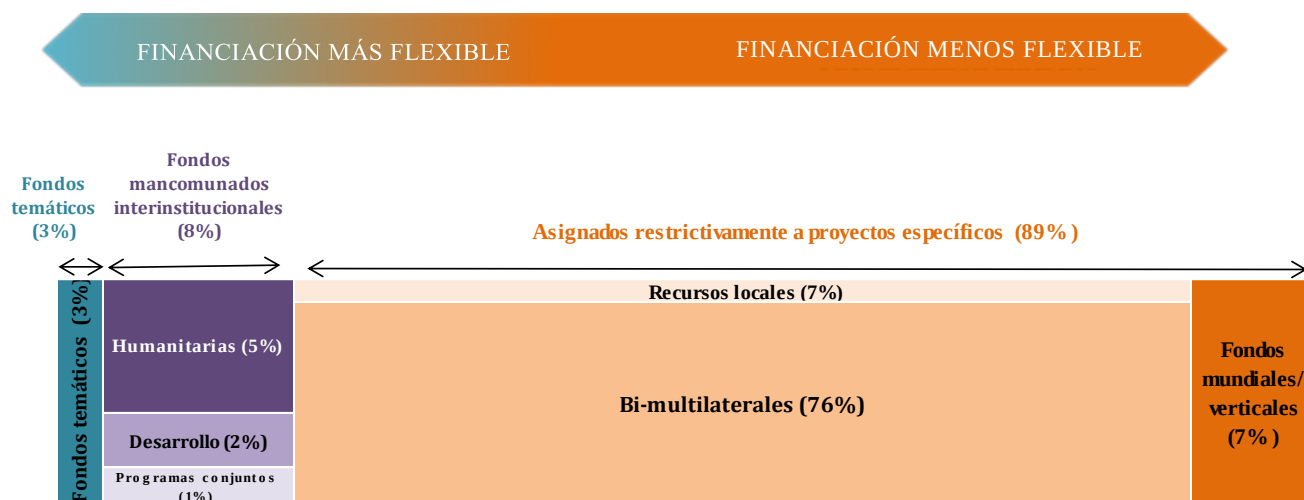
36. La financiación con cargo a recursos complementarios puede agruparse, en general, en cuatro tipos: fondos temáticos de entidades concretas; fondos mancomunados interinstitucionales, que incluyen programas conjuntos; financiación asignada a programas y proyectos específicos, que incluye recursos locales; y fondos mundiales administrados fuera del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo.

37. En el gráfico VIII se muestran los principales tipos de recursos complementarios organizados de izquierda a derecha según el grado de flexibilidad desde la perspectiva de las entidades de las Naciones Unidas. El tamaño relativo de los rectángulos es proporcional a la cantidad de recursos recibidos a través de cada una de las distintas modalidades en 2015. Las contribuciones a arreglos de financiación con una asignación menos estricta, a saber, los fondos temáticos y los fondos mancomunados interinstitucionales, representaron el 11% del total de las corrientes de recursos complementarios.

38. La gran mayoría, el 89%, de las corrientes de recursos complementarios siguió asignándose a proyectos específicos. Teniendo en cuenta que en 2015 el 77% de la financiación fue con cargo a recursos complementarios, esto significa que más de las dos terceras partes de los 26.700 millones de dólares del total de las contribuciones recibidas se asignaron estrictamente a proyectos específicos.

Gráfico VIII

Modalidades de financiación con cargo a recursos complementarios para las actividades operacionales de las Naciones Unidas para el desarrollo: 2015

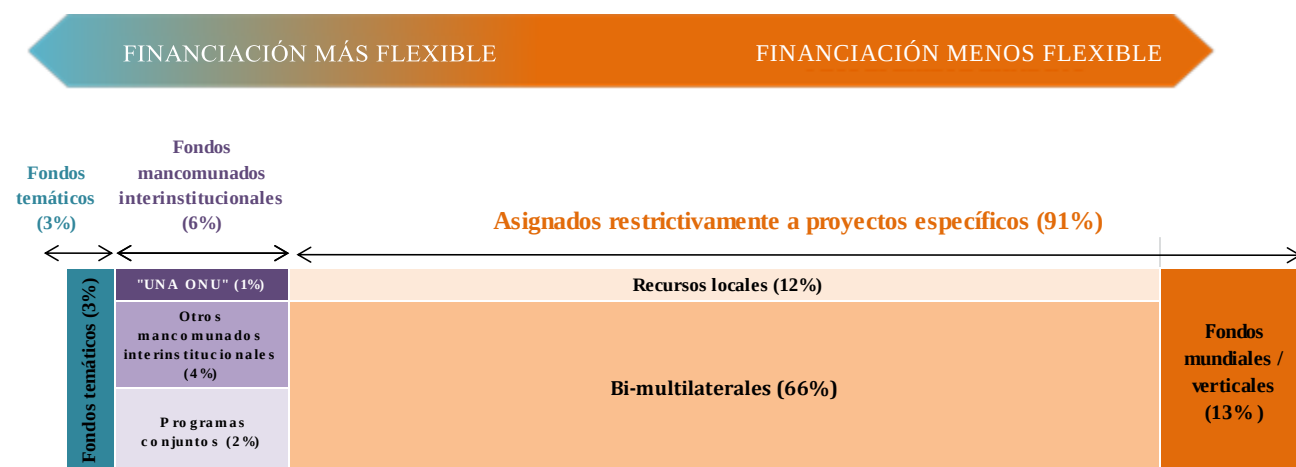


Fuente: Base de datos de estadísticas financieras de la Junta de los Jefes Ejecutivos y base de datos de la Oficina de los Fondos Fiduciarios de Asociados Múltiples sobre fondos mancomunados interinstitucionales.

39. En términos de financiación para las actividades relacionadas con el desarrollo específicamente, excluyendo la financiación humanitaria, el 91% de todas las corrientes de recursos complementarios se destinaron a proyectos específicos (véase el gráfico IX).

Gráfico IX

Modalidades de financiación con cargo a recursos complementarios de las actividades de las Naciones Unidas relacionadas con el desarrollo: 2015



Fuente: Base de datos de estadísticas financieras de la Junta de los Jefes Ejecutivos y base de datos de la Oficina de los Fondos Fiduciarios de Asociados Múltiples sobre fondos mancomunados interinstitucionales.

40. Los debates en el contexto del diálogo del Consejo Económico y Social sobre el posicionamiento a más largo plazo del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo destacaron que el predominio de la financiación impulsada por los donantes destinada estrictamente a fines específicos había dado como resultado un sistema de presentación de informes de gran complejidad y que consumía recursos tanto para las entidades como los países en que se ejecutan programas; la carga de la presentación de informes era particularmente elevada en los gobiernos de los países pequeños en que se ejecutan programas. Parecería que la naturaleza de la actual estructura de financiación, impulsada por los donantes y que induce a la fragmentación, ha alcanzado sus límites. El carácter integrado de la Agenda 2030 aumentará la necesidad de que los recursos básicos se complementen con financiación flexible con cargo a recursos complementarios a fin de lograr los resultados previstos.

Fondos temáticos de entidades concretas

41. Las contribuciones a los fondos temáticos tienen una asignación menos estricta para lograr los resultados del plan estratégico de una entidad. Este tipo de mecanismo posibilita la planificación y la flexibilidad a largo plazo, y es una manera eficaz de atraer recursos complementarios a gran escala reuniendo fondos a nivel interno de las entidades, lo que, a su vez, ahorra costos de transacción. Por tanto, es preocupante que, entre 2014 y 2015, las contribuciones a los fondos temáticos disminuyeron un 41%, de 893 a 529 millones de dólares.

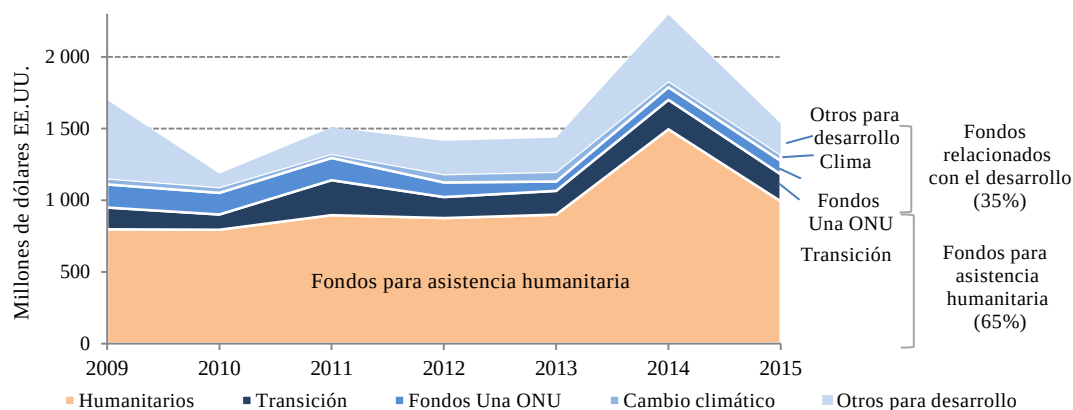
42. Los debates celebrados durante el diálogo del Consejo Económico y Social sobre el posicionamiento a más largo plazo del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo indicaron que para atraer más contribuciones asignadas de manera más general se requeriría una mayor implicación de los Estados Miembros en los planes estratégicos de las entidades y un mayor grado de confianza en la calidad de sus sistemas de gestión basada en los resultados, evaluación y presentación de informes.

Fondos mancomunados interinstitucionales

43. Los fondos mancomunados interinstitucionales están diseñados para apoyar un alcance programático y un marco de resultados amplios y claramente definidos mediante contribuciones mancomunadas no destinadas a una entidad específica de las Naciones Unidas y gestionadas por un administrador de fondos de las Naciones Unidas. Respecto a esos fondos, las decisiones sobre asignaciones programáticas las realiza un mecanismo de gobernanza dirigido por las Naciones Unidas, que se encarga de definir el propósito y el marco de resultados del fondo, lo que da como resultado una forma flexible de corrientes complementarias, que ayudan a fortalecer la coordinación y la coherencia en todo el sistema.

44. Las contribuciones a los fondos mancomunados interinstitucionales ascendieron a 1.500 millones de dólares en 2015 (véase el gráfico X), de los cuales cerca de dos tercios eran fondos humanitarios, lo que representa una reducción general del 33% respecto a 2014, que fue un año excepcional debido a la contribución única de la Arabia Saudita al Fondo Humanitario Saudita para el Iraq. Si se excluye 2014, puede observarse un modesto aumento en las contribuciones a los fondos mancomunados interinstitucionales desde 2010.

Gráfico X
Depósitos efectuados a los fondos mancomunados interinstitucionales,
por categoría de fondos: 2009-2015



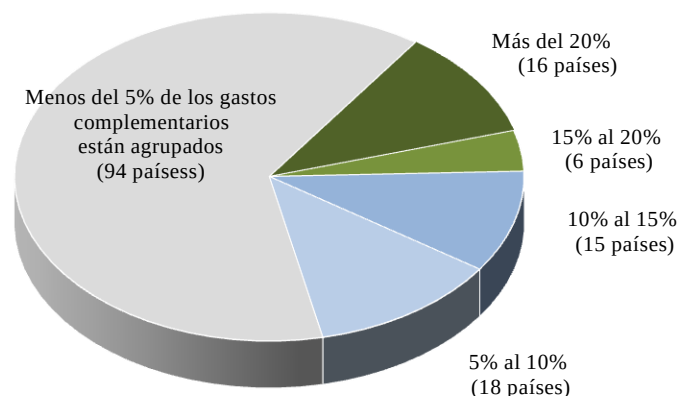
45. Si bien no es un tipo separado de modalidad de financiación común por terceros, se incluye la financiación de programas conjuntos en el volumen de las corrientes que se muestra en el gráfico X, habida cuenta de que puede considerarse una forma de mancomunidad de recursos por las entidades de las Naciones Unidas a nivel de los países a fin de lograr que el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo sea más coherente, eficaz y eficiente. Un programa conjunto es una alianza de la que normalmente forman parte de dos a cinco entidades de las Naciones Unidas, sus asociados gubernamentales nacionales o subnacionales y otros interesados. En 2015, el total de fondos para programas conjuntos fue de 204 millones de dólares.

46. A fin de aprovechar los beneficios de las economías de escala y para que los fondos mancomunados interinstitucionales actúen como centros de gravedad para el fortalecimiento de la coherencia en todo el sistema a nivel de los países, sobre la base de la experiencia anterior se calcula que debería canalizarse hacia fondos mancomunados interinstitucionales al menos del 15% al 20% de los gastos de recursos complementarios¹⁷. En 2015, solo 16 países en que se ejecutan programas alcanzaron el umbral del 20%, y en otros seis países se llegó al umbral del 15%. En la mayoría de los países en que se ejecutan programas, se canalizó menos del 5% de los gastos de recursos complementarios a través de fondos mancomunados interinstitucionales (véase el gráfico XI). Una de las principales razones de que no se alcanzase el objetivo en más países en que se ejecutan programas es la limitada base de donantes de esas contribuciones. Solo cuatro donantes, a saber, Noruega, los Países Bajos, el Reino Unido y Suecia, representaron el 63% de todas las contribuciones a los fondos mancomunados interinstitucionales en 2015.

¹⁷ Bruce Jenks y otros, *Financing the United Nations Development System: Current Trends and New Directions* (Fundación Dag Hammarskjöld y Oficina de los Fondos Fiduciarios de Asociados Múltiples, 2016).

Gráfico XI

Proporción estimada del nivel de gastos de recursos complementarios canalizados a través de fondos mancomunados interinstitucionales: 2015



47. Cuando los fondos mancomunados interinstitucionales bien diseñados atraen un volumen importante de recursos, pueden contrarrestar muchos de los efectos negativos de las contribuciones complementarias asignadas estrictamente, a saber, la falta de flexibilidad y previsibilidad, la mayor fragmentación de la ayuda y los altos costos de transacción.

48. No obstante, el establecimiento y la administración de fondos mancomunados interinstitucionales conlleva gastos de transacción adicionales. Por tanto, si hay demasiados de esos fondos y no atraen recursos suficientes para generar economías de escala adecuadas, pueden dar lugar a una menor eficiencia y una mayor fragmentación de los recursos.

49. El sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo ha creado recientemente una serie de nuevos arreglos de financiación común, como el fondo de la política común bajo los auspicios del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo. El objetivo del fondo es apoyar las actividades de los Estados Miembros para promover la Agenda 2030 mediante apoyo a políticas integradas, que proporciona a los países en que se ejecutan programas apoyo catalizador donde sea necesario y según lo determinen los equipos de las Naciones Unidas en los países y en respuesta a problemas específicos de política complejos y multidimensionales. Se basará en los conocimientos especializados sobre políticas multisectoriales existentes en el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo al objeto de mejorar los enfoques gubernamentales intersectoriales para la formulación de políticas nacionales y subnacionales, y suministrará fondos a una escala y duración que permitan una mayor participación en las políticas y enfoques innovadores para la formulación de políticas.

Fondos temáticos y verticales mundiales

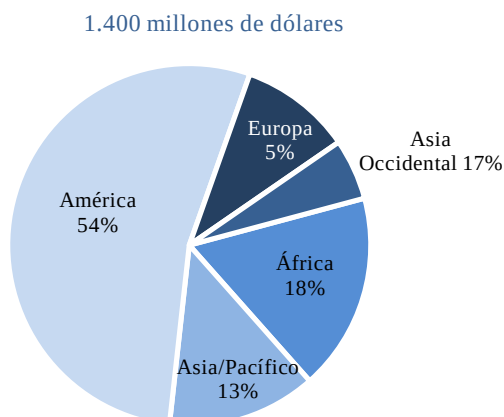
50. Un cauce cada vez más importante de financiación del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo son los fondos temáticos mundiales, que en ocasiones se denominan fondos verticales. Los fondos temáticos mundiales, como los fondos mancomunados interinstitucionales administrados por las Naciones Unidas, se centran “verticalmente” en cuestiones o temas concretos, pero no están administrados directamente por ninguna entidad de las Naciones Unidas y no precisan que la Organización desempeñe un papel destacado en el proceso de asignación de los fondos. Por lo general, cuentan con sus propias disposiciones en materia de fideicomisarios, financiación, gobernanza, políticas y programación. Por tanto, si bien los fondos mundiales son una forma de financiación común, desde la perspectiva de la Organización, los fondos suelen destinarse estrictamente a proyectos concretos, como se muestra en los gráficos VIII y IX del presente informe, y las Naciones Unidas actúan como organización de ejecución.

51. Si bien los fondos verticales suelen considerarse un mecanismo de financiación innovadora para el desarrollo, muchos grandes fondos verticales se financian en gran medida con fuentes de financiación tradicionales, en lugar de aprovechar la financiación innovadora para el desarrollo adicional a fin de complementar la AOD tradicional. En 2015, se canalizaron recursos por valor de poco más de 1.400 millones de dólares al sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo a través de fondos verticales, casi el doble del volumen en comparación con 2010. La distribución de recursos de los fondos verticales tiende a fluctuar de manera más significativa que las contribuciones directas de los gobiernos donantes, lo que podría tener un efecto notable en el nivel de previsibilidad de la financiación de las actividades operacionales para el desarrollo, ya que los fondos verticales siguen convirtiéndose en un canal más importante de recursos.

Recursos locales

52. Las contribuciones a entidades en forma de recursos locales para la programación en los países de los propios contribuyentes ascendieron a 1.410 millones de dólares en 2015, es decir, el 6,8% del total de los recursos complementarios destinados al sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo. Como se muestra en el gráfico XII, esta modalidad está más extendida en la región de América Latina y el Caribe, donde se encuentran los cuatro mayores contribuyentes de recursos locales: Argentina, Brasil, Colombia y Perú. El Pakistán fue el segundo mayor contribuyente de recursos locales y el único entre los cinco países principales fuera de la región de América Latina y el Caribe.

Gráfico XII
Fuente de recursos locales por región: 2015



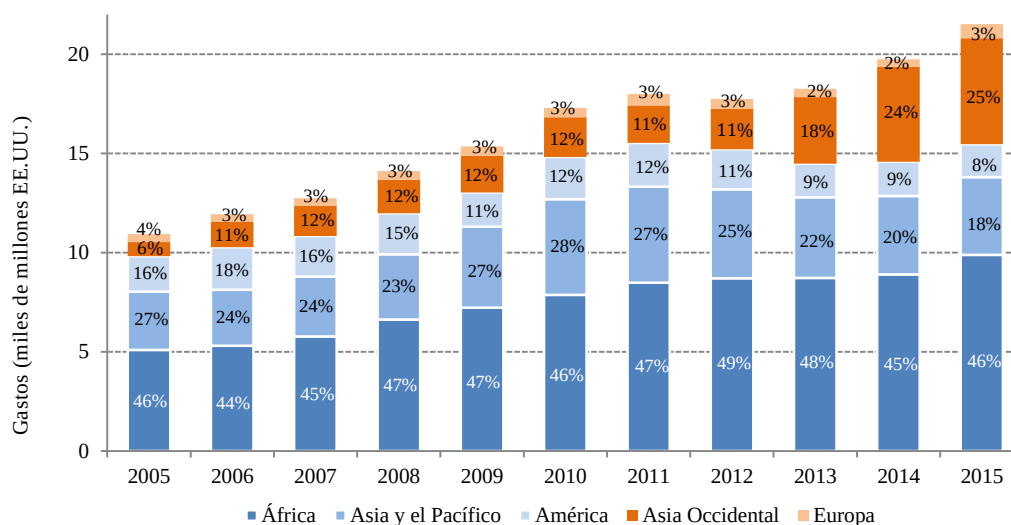
IV. Asignación de fondos

A. Sinopsis de los gastos

53. En 2015, los gastos para actividades operacionales para el desarrollo ascendieron a 28.400 millones de dólares, de los cuales el 76% se gastó en actividades programáticas a nivel de los países. Así pues, el 24% de todos los gastos se relacionó con actividades programáticas a nivel regional y mundial, gestión de los programas y apoyo a ellos, y actividades que no se pudieron clasificar en ninguna de las categorías anteriores. Si bien algunas entidades se refieren al apoyo a los programas como “eficacia del desarrollo”, en las deliberaciones en el marco de la revisión cuadrienal amplia de la política sobre la recuperación de gastos los gastos de apoyo a los programas y los gastos de gestión se denominaron gastos no relacionados con los programas.

54. De los 21.500 millones de dólares en concepto de gastos a nivel de los países en 2015, 9.900 millones de dólares, o el 46%, se gastaron en la región de África (véase el gráfico XIII), lo que representa un aumento de 1.000 millones de dólares respecto a 2014. El porcentaje de gastos en la región de Asia Occidental ha aumentado rápidamente en los últimos años, debido principalmente a la continuación de las crisis humanitarias en el Iraq y la República Árabe Siria. En 2015, la región representó el 25% de los gastos a nivel de los países, más del doble del porcentaje de hace apenas tres años. Por el contrario, el volumen y el porcentaje de los gastos en la región de Asia y el Pacífico y la región de América Latina y el Caribe han disminuido en los últimos años.

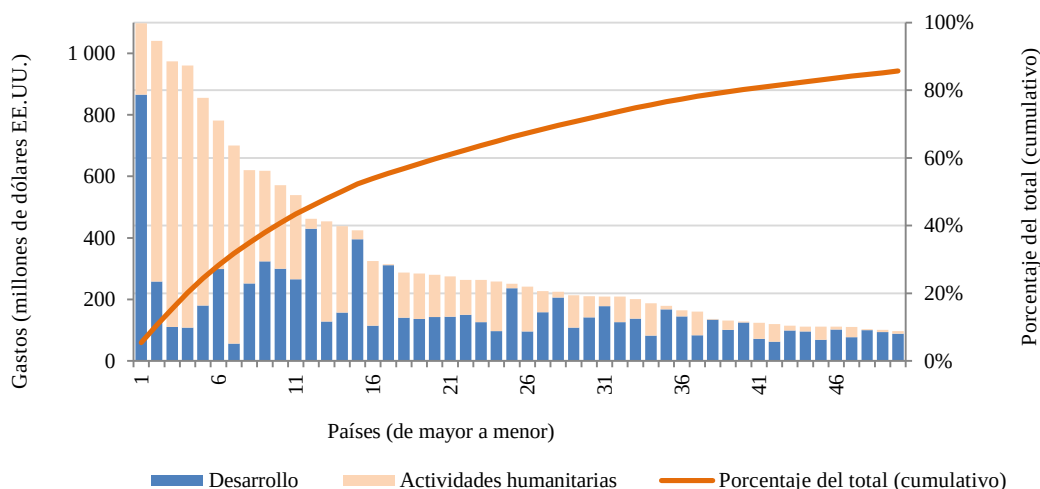
Gráfico XIII
Asignación de gastos a nivel de los países por región: 2015



55. En 2015, casi la mitad de los gastos a nivel de los países estuvieron dirigidos a las actividades de asistencia humanitaria. Se trata de una notable diferencia en comparación con hace apenas tres años, cuando los gastos humanitarios constituyeron menos del 40% de todos los gastos a nivel de los países.

56. El gráfico XIV muestra la distribución y el grado de concentración de los gastos de los programas relacionados con el desarrollo y la asistencia humanitaria en los países en 2015 entre los 50 principales países en que se ejecutan programas. Esos gastos representaron el 85% del total de gastos a nivel de los países. Los diez principales países por sí solos representaron el 40%.

Gráfico XIV
Gastos en los 50 principales países en que se ejecutan programas: 2015

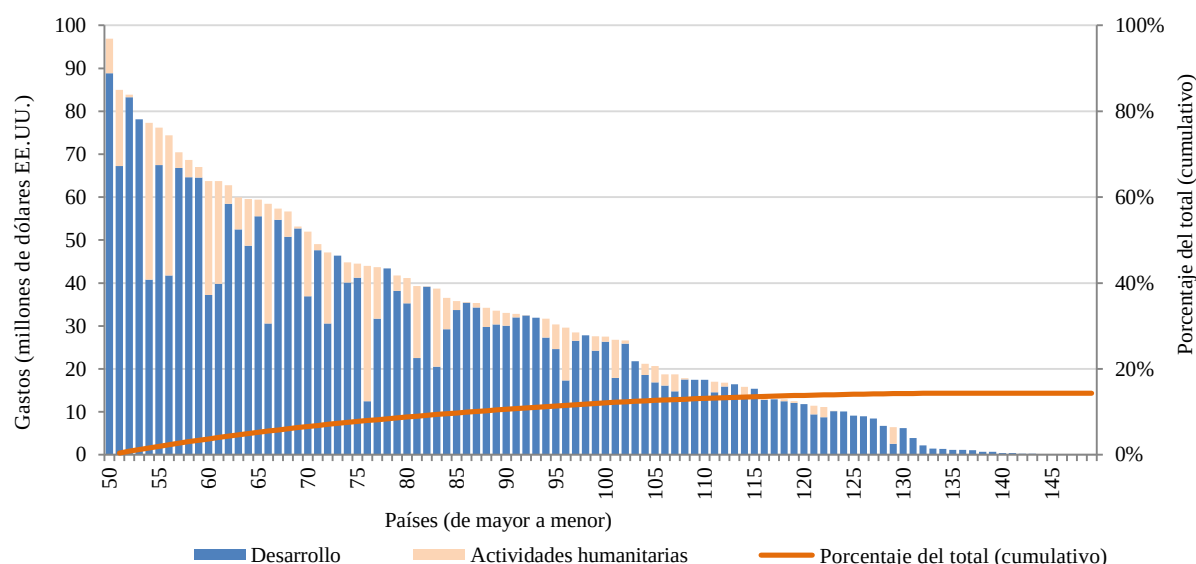


57. En el gráfico XIV se muestra también que la asistencia humanitaria fue el principal objeto de las actividades en ocho de los nueve principales países en que se ejecutan programas, aunque el Afganistán, el mayor país en que se ejecutan programas, fue la excepción. Esos países representaron más de la mitad del total de gastos en actividades humanitarias.

58. En 100 de los 149 países en que se ejecutan programas, los gastos de las Naciones Unidas ascendieron a menos de 100 millones de dólares en 2015. En 79 de esos países, esos gastos ascendieron a menos de 50 millones de dólares. Los 100 países más pequeños en que se ejecutan programas (que figuran en el gráfico XV) representaron tan solo el 15% del total de los gastos a nivel de los países. A pesar de que constituyen una proporción relativamente pequeña de los gastos generales de las Naciones Unidas, en esos países un promedio de diez entidades de las Naciones Unidas sobre el terreno reciben fondos asignados de manera estricta principalmente a proyectos concretos¹⁸. Esto ha dado lugar a una fragmentación creciente de las corrientes de financiación, con consecuencias para la eficiencia general del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo.

Gráfico XV

Gastos en los 100 países más pequeños en que se ejecutan programas: 2015



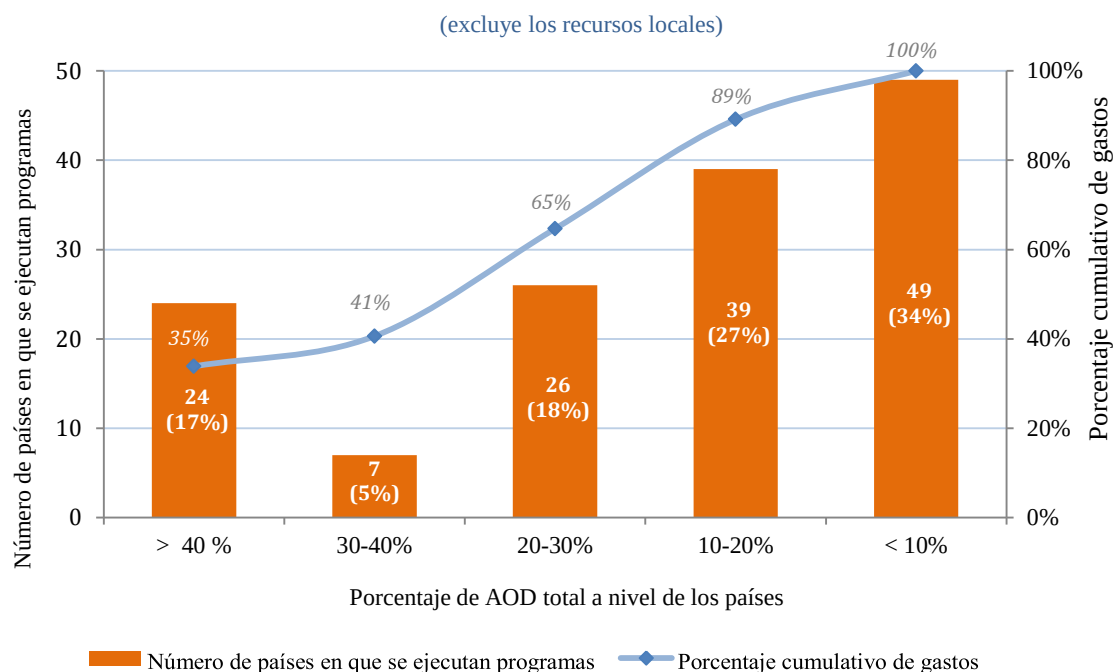
59. En el gráfico XVI se muestra la importancia financiera del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo a nivel de los países. Presenta un análisis comparativo del total de gastos de las actividades operacionales para el desarrollo y los desembolsos de AOD total a nivel de los países, mostrando que esos gastos representaron menos del 10% de la AOD total en 49 países, o más de un tercio, de los 145 países en que se ejecutan programas que recibieron AOD en 2015. Esos 49

¹⁸ Véase www.unsceb.org/content/personnel-statistics.

países obtuvieron el 11% del total destinado a actividades operacionales para el desarrollo a nivel de los países. En otros 39 países en que se ejecutan programas, los gastos representaron entre el 10% y el 20% de la AOD.

Gráfico XVI

Gastos en las actividades operacionales para el desarrollo a nivel de los países como porcentaje de la asistencia oficial para el desarrollo: 2015

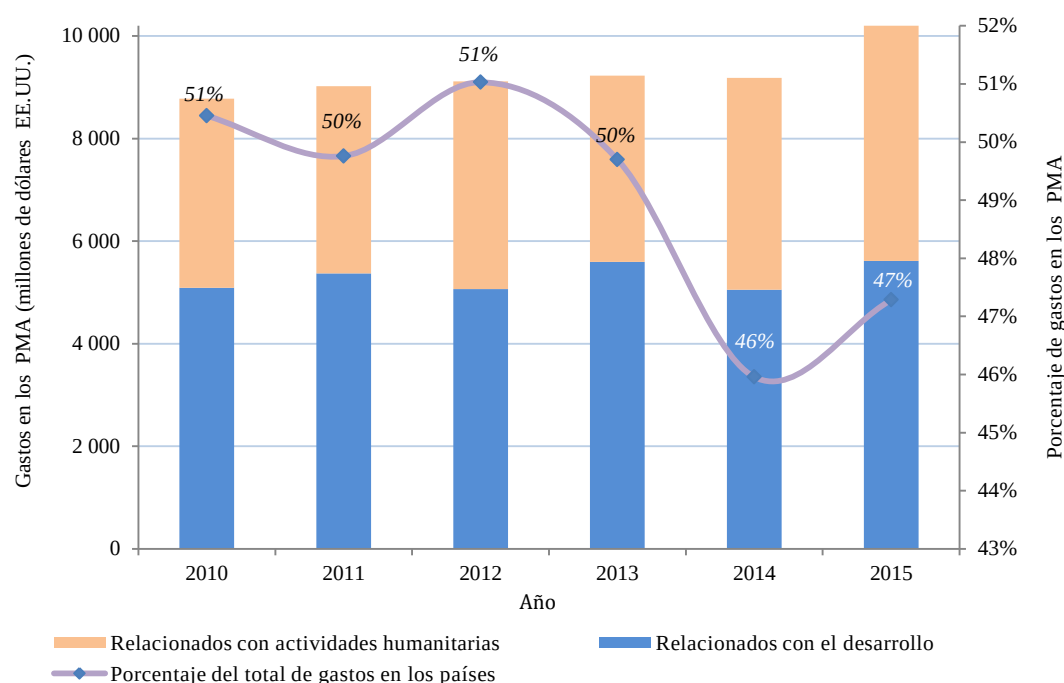


60. Los gastos de las Naciones Unidas representaron más del 20% de la AOD en 27 países menos adelantados y el 60% en países frágiles que salen de un conflicto, según la lista del Banco Mundial de países en situaciones frágiles, lo que indica que el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo tiende a tener mayor pertinencia financiera en los países menos adelantados y que salen de un conflicto que en los países en que se ejecutan programas en general.

B. Asignación de fondos por grupo de países

61. Los gastos en los países menos adelantados ascendieron a 10.200 millones de dólares en 2015. Hasta hace poco, aproximadamente la mitad de todos los gastos a nivel de los países se efectuaron en esos países, lo que es superior al promedio de la AOD mundial. Esa proporción fue inferior al 50% en 2014 y 2015, debido en gran parte a las crisis humanitarias en el Iraq y la República Árabe Siria, que han dado lugar a un aumento de los gastos de las Naciones Unidas en esos dos países, así como en los países vecinos afectados por dichas crisis.

Gráfico XVII
Gastos en los países menos adelantados: 2010-2015



62. En 2016, el Secretario General comenzó a lanzar y poner en marcha el Banco de Tecnología para los Países Menos Adelantados, como se pide en el Objetivo de Desarrollo Sostenible 17, que actuaría como un mecanismo de apoyo dedicado a esos países. En junio de 2016, el consejo directivo del Banco elaboró un plan estratégico de tres años para la institución centrado en el desarrollo de la capacidad en materia de ciencia, tecnología e innovación en esos países.

63. Los gastos en los países en desarrollo sin litoral alcanzaron un máximo sin precedentes, en términos nominales, de 6.300 millones de dólares en 2015, lo que representa el 29% del total de gastos a nivel de los países.

64. Los gastos en los pequeños Estados insulares en desarrollo han disminuido, desde el máximo de 881 millones de dólares alcanzado en 2010, a 576 millones en 2015. Sin embargo, la disminución se debió a los gastos humanitarios particularmente elevados en 2010 y 2011, tras el terremoto de Haití. Los gastos combinados en otros pequeños Estados insulares en desarrollo, excluyendo a Haití, han aumentado de manera constante en valores nominales, de 316 millones de dólares en 2010 a 411 millones de dólares en 2015.

V. Algunas cuestiones relativas a la financiación

A. Recuperación de gastos

65. El creciente desequilibrio entre financiación básica y con cargo a recursos complementarios en los últimos 20 años ha hecho que la imputación y la recuperación adecuadas de los gastos institucionales asociados con el apoyo sustantivo y operacional a esas actividades susciten cada vez más preocupación. Esto se desprende de la lógica de que para lograr un aumento sustancial en los proyectos financiados con recursos complementarios también hace falta una base de recursos básicos mayor para prestar apoyo en caso de que la tasa de gastos de apoyo a los programas no cubra todos los gastos no relacionados con los programas, que incluyen los gastos de administración y gestión, asociados con los proyectos financiados con recursos complementarios.

66. En 2016 se realizó una evaluación independiente y externa para examinar la nueva metodología de recuperación de gastos aprobada por las Juntas Ejecutivas del PNUD, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), el UNICEF y la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres) en 2013, que incluían el aumento de la tasa de recuperación de gastos del 7% al 8% a partir de 2014. El consultor independiente y externo llegó a la conclusión de que no se había aplicado plenamente la nueva tasa del 8%, ya que la metodología incluía algunas disposiciones por las que algunos tipos de contribuciones complementarias estaban sujetos a una tasa reducida, incluidas contribuciones a actividades de participación del gobierno en la financiación de los gastos y fondos temáticos con una asignación menos estricta. Además, algunos donantes no habían querido o podido aceptar la nueva tasa, incluso cuando proporcionaron los tipos de contribuciones que deberían estar sujetos a la tasa estándar.

67. La aplicación de tasas reducidas de recuperación de gastos puede dar a los donantes un incentivo para proporcionar algunos tipos de contribuciones sobre otros, por ejemplo, proporcionar más contribuciones temáticas con una asignación menos estricta en lugar de financiación con cargo a recursos complementarios destinada estrictamente para fines específicos. La aplicación de esas tasas reducidas, sin embargo, hace que las entidades de las Naciones Unidas no cumplan el principio de recuperación total de gastos, habida cuenta de que las tasas efectivas de recuperación de gastos terminan siendo inferiores a la tasa estándar del 8%. La evaluación independiente mostró que en 2015, para el PNUD, el UNFPA, el UNICEF y ONU-Mujeres, las tasas de recuperación efectiva de gastos oscilaron entre el 6,3% y el 7,0%. Teniendo en cuenta que las contribuciones complementarias a esas cuatro entidades superaron los 10.000 millones de dólares en 2015, si la tasa de recuperación efectiva de gastos es de solo el 1% por debajo de la tasa estándar, esto significa que no se financiaría con fondos complementarios una suma adicional de 100 millones de dólares en gastos no relacionados con los programas atribuidos a proyectos con cargo a recursos complementarios.

68. Además, la tasa estándar del 8% se calculó mediante una fórmula que excluía algunos gastos institucionales de las entidades, como “funciones intersectoriales fundamentales” y algunos gastos que no son comunes en las cuatro entidades. Al

final, esas excepciones y tasas reducidas significan que financiación básica, que de otro modo podría haberse gastado en actividades programáticas básicas, debe dedicarse a subvencionar gastos no relacionados con los programas de proyectos con cargo a recursos complementarios. Esas circunstancias constituyen la base de la recomendación del Secretario General, que figura en su informe sobre la revisión cuadrienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo: recomendaciones ([A/71/292/Rev.1](#)), de asignar un costo adicional a todas las contribuciones destinadas estrictamente para fines específicos. Ese costo ayudaría a compensar los descuentos y excepciones aplicables a la tasa estándar de recuperación de gastos, manteniendo los incentivos para que los donantes aporten determinados tipos de contribuciones, como las que promueven una mayor coherencia y eficiencia. Ese gravamen puede justificarse debido a la necesidad de cubrir los gastos administrativos y de gestión adicionales asociados, en general, a la gestión y presentación de informes sobre recursos destinados estrictamente para fines específicos. El objetivo debería ser contar con una tasa eficaz de recuperación de costos al nivel necesario para evitar la necesidad de que los recursos básicos subvencionen la financiación de actividades con cargo a recursos complementarios.

69. La evaluación independiente no llegó a proporcionar una estimación de la medida en que se utilizan recursos básicos para subvencionar el costo de las actividades no programáticas financiadas con recursos complementarios. Sin embargo, informes recientes del Secretario General sobre la aplicación de la revisión cuadrienal amplia de la política y sobre la financiación de las actividades operacionales para el desarrollo han incluido un examen y análisis detallados sobre la financiación con cargo a recursos complementarios y la recuperación de gastos (véanse [A/71/63-E/2016/8](#), [A/68/97-E/2013/87](#) y [A/67/94-E/2012/80](#)). Esos exámenes se han basado en una comparación de alto nivel del uso de los recursos básicos y los recursos complementarios para financiar las actividades programáticas (gastos relacionados con los programas) y las actividades de gestión y apoyo de los programas (gastos no relacionados con los programas)¹⁹.

70. Los resultados de las comparaciones de alto nivel realizadas por el Secretario General confirmaron que existía una diferencia significativa en la distribución de los gastos no relacionados con los programas entre las fuentes de financiación de los recursos básicos y los recursos complementarios. Por consiguiente, se utilizan recursos básicos para sufragar actividades con cargo a recursos complementarios, lo que reduce la proporción de los recursos básicos disponibles para las actividades programáticas efectivas. Los estudios revelan que si se hubiera aplicado el principio de la recuperación total de gastos, como se define en la resolución [67/226](#), se habrían liberado anualmente entre 550 y 720 millones de dólares en recursos básicos adicionales para actividades programáticas. Esto equivale a entre 2.000 y 3.000 millones de dólares por ciclo de revisión cuadrienal amplia de la política. El hecho de que una mayor proporción de recursos complementarios tienda a gastarse en actividades programáticas en comparación con los recursos básicos también puede proporcionar un incentivo para que los donantes contribuyan a la financiación con cargo a recursos complementarios.

¹⁹ Los datos se reunieron mediante estudios del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las sedes de las entidades de las Naciones Unidas.

71. Es importante señalar que esos estudios se basaron en datos globales de todo el sistema y, por tanto, los resultados no suponen que todas las entidades subvencionen con recursos básicos proyectos financiados con cargo a recursos complementarios. Por ejemplo, el PMA aplica el principio de recuperación total de gastos, ya que financia la totalidad de su presupuesto administrativo y de apoyo a los programas mediante el cobro de la misma tasa de recuperación de gastos a sus contribuciones básicas y complementarias.

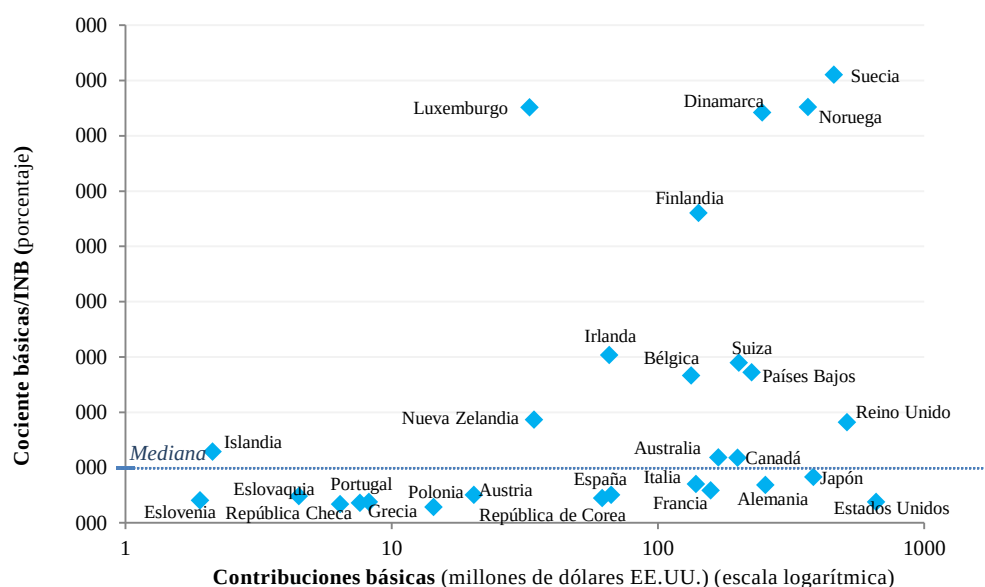
B. Distribución de la carga de la financiación básica

72. Como se describe más arriba, a pesar de los esfuerzos de las entidades de las Naciones Unidas para ampliar su base de donantes, en general, dependen en gran medida de unos pocos donantes para la mayor parte de su financiación.

73. En el gráfico XVIII se examina la distribución de la carga de la financiación básica mostrando las contribuciones básicas de los donantes del Comité de Asistencia para el Desarrollo en relación con su ingreso nacional bruto (INB) en 2015 (o cociente de recursos básicos/INB). Como grupo, esos países contribuyeron 4.600 millones de dólares en recursos básicos en 2015, o aproximadamente las tres cuartas partes de todas las contribuciones básicas recibidas. La mediana de los recursos básicos/INB de ese grupo de países en su conjunto fue del 0,01%. Cabe señalar que en el eje horizontal del gráfico XVIII se utiliza una escala logarítmica. Como resultado, los países que aportan sumas significativamente diferentes de contribuciones básicas pueden parecer relativamente cerca unos de otros en el gráfico. Esta distribución desigual de la carga tiene mayor importancia, ya que los recursos básicos subvencionan el apoyo y la gestión de las actividades financiadas con cargo a recursos complementarios, como se muestra en la sección anterior.

Gráfico XVIII

Contribuciones básicas en relación con el ingreso nacional bruto: 2015



74. Durante el diálogo del Consejo Económico y Social, algunos Estados Miembros expresaron la opinión de que era necesario continuar el examen y análisis sobre el potencial de un mecanismo de promesas de contribuciones negociadas para mejorar el volumen y la distribución de la carga de la financiación básica.

C. Transparencia y rendición de cuentas sobre las corrientes de financiación

75. Los resultados de una encuesta de la OCDE de 2013 de los donantes del Comité de Asistencia para el Desarrollo²⁰ mostraron que el creciente desequilibrio entre la financiación con cargo a recursos básicos y complementarios estaba influido por la necesidad de los contribuyentes de una mayor visibilidad, el control de los desembolsos, la mejora de la rendición de cuentas y preocupaciones por la distribución del poder de decisión a nivel de los órganos rectores. Como resultado, se considera cada vez más que la financiación impulsa funciones y actividades.

76. En los últimos años, muchas entidades de las Naciones Unidas han desarrollado o mejorado significativamente sistemas en línea abiertos al público con información sobre las contribuciones de los donantes y el destino que se les da. Otras entidades quizá deseen hacer lo propio, habida cuenta que una cultura de transparencia también puede ayudar a que las preferencias de los contribuyentes guarden mayor armonía con los fines estratégicos y las prioridades de trabajo de las entidades.

77. Además, será importante desarrollar y fortalecer esos sistemas en línea para asegurar que incluyan información amplia sobre la dotación de personal y la presencia de las oficinas a nivel nacional, regional y mundial a fin de ayudar a aclarar y fortalecer la eficiencia de las operaciones. Más información permitiría a los Estados Miembros apoyar las decisiones de gobernanza, facilitar una mayor rendición de cuentas y aumentar la confianza entre los Estados Miembros y el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo. La publicación de esa información utilizando una norma común que resulte familiar a los Estados Miembros podría facilitar esas iniciativas.

78. El cumplimiento en todo el sistema de la norma común de la Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda, de la que tomó nota la Agenda 2030, parece ser una forma de avanzar a este respecto. Desde el punto de vista de los países en que se ejecutan programas, la norma proporciona la información que necesitan para generar presupuestos y planes nacionales sobre la base de información precisa acerca de los recursos actuales y futuros procedentes de diversos agentes. La norma también permite a los países contribuyentes pedir una mayor rendición de cuentas a las organizaciones multilaterales y de otro tipo por el uso de las corrientes de asistencia humanitaria y para el desarrollo que proporcionan. Las pruebas también indican que muchos gobiernos contribuyentes no tienen una visión global de todo el apoyo que brindan a las organizaciones multilaterales, dado que las asignaciones suelen estar diseminadas entre diversos ministerios y departamentos de su administración. Muchos recurren a la

²⁰ Se puede consultar en www.oecd.org/dac/aid-architecture/Multilateral%20Report%20N%201_2014.pdf.

organización de financiación para obtener esa información, lo que pone de relieve la conveniencia de que las entidades de las Naciones Unidas adopten una norma común para informar sobre sus corrientes de financiación.

79. En 2015, nueve entidades de las Naciones Unidas presentaban informes utilizando la norma de la Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda, pero con distintos niveles de calidad. Otras cuatro entidades pasaron a ser miembros de la Iniciativa en 2016, lo que indica el compromiso de empezar a presentar informes utilizando la norma en un futuro cercano. El PNUD tuvo el mayor Índice de Transparencia de la Ayuda²¹ entre los 46 donantes y organizaciones estudiados en 2015, y el UNICEF ocupó el tercer lugar. Las dos entidades ofrecen buenos ejemplos que otras entidades pueden seguir en sus esfuerzos por proporcionar oportunamente información comparable, desglosada y detallada sobre sus actividades.

80. También se ha establecido un grupo de trabajo de las Naciones Unidas sobre la transparencia en un esfuerzo por movilizar la labor colectiva de las Naciones Unidas sobre la Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda y reducir las barreras de entrada para las entidades de las Naciones Unidas que todavía no participan en la Iniciativa.

81. A nivel de los países, el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo debe continuar las medidas para desarrollar y mejorar la calidad de un marco presupuestario común en todos los países en que se ejecutan programas a fin de apoyar la gestión financiera de sus actividades operacionales para el desarrollo, como se solicitó en la revisión cuadrienal amplia de la política. La plena aplicación de un marco presupuestario común a mediano plazo en cada país en que se ejecutan programas se debe considerar un requisito mínimo, ya que proporciona a los Estados Miembros un documento de referencia simplificado que abarca la situación de la financiación en un país en que se ejecutan programas en un momento determinado, en particular dónde están los déficit de financiación. Ese marco también es un requisito básico para desarrollar una estrategia conjunta de movilización de recursos a fin de que los equipos de las Naciones Unidas en los países obtengan mejor los resultados y productos de la iniciativa “Una ONU” en los programas por países al velar por que se consigan recursos suficientes.

82. A nivel institucional, algunas entidades de las Naciones Unidas han redoblado recientemente sus esfuerzos para consolidar todos los recursos previstos en un marco presupuestario integrado basado en las prioridades determinadas en sus planes estratégicos correspondientes. La presentación de los presupuestos integrados en conjunción con los planes estratégicos de las organizaciones fortalece los vínculos entre los recursos y los resultados.

83. Será importante fortalecer los enfoques armonizados, como el marco presupuestario común a nivel de los países y los marcos presupuestarios integrados a nivel institucional, a fin de mejorar la presentación de informes en el contexto de la Agenda 2030.

²¹ El Índice de Transparencia de la Ayuda internacional se utiliza para medir cuán transparentes son los donantes y las organizaciones multilaterales en la presentación de información sobre sus proyectos de desarrollo a la secretaría de la Iniciativa.

84. La transparencia tendrá que ser un principio operativo básico del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo a fin de realizar exámenes periódicos y debates fundamentados sobre la base de esos marcos que capten el volumen y la asignación de fondos básicos y complementarios, incluida la determinación de las deficiencias y los tipos de financiación disponibles. Los marcos deberán ser de alta calidad y actualizarse periódicamente para servir de base para estrategias más dinámicas de movilización de recursos, dado que es probable que la combinación de diversos tipos de financiación cambie continuamente, abriendo así oportunidades para reasignar recursos básicos y otra financiación flexible a esferas o temas con financiación insuficiente.

D. Diálogos estructurados sobre financiación

85. El alto grado de asignación estricta de fondos en el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo indica que las contribuciones están muy influidas por las prioridades específicas de los donantes, en lugar de por planes estratégicos y mandatos de las entidades aprobados a nivel intergubernamental. Se considera que esto afecta negativamente la capacidad de las entidades y del sistema en su conjunto para ejecutar los mandatos y las actividades básicas de la manera más eficaz y eficiente. Como resultado, las funciones del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo están cada vez más dictadas por la naturaleza de la financiación que reciben.

86. Los diálogos estructurados sobre la financiación que se están llevando a cabo en dos terceras partes de las entidades de las Naciones Unidas²² son un elemento clave en el proceso de reforma del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo. Los diálogos tienen por objeto proporcionar mayor claridad sobre los resultados previstos y los efectos descritos en los planes estratégicos de las organizaciones y los recursos disponibles para financiarlos. Ese proceso de diálogo puede fortalecer considerablemente las prácticas actuales de financiación en pro de la armonización de la financiación con las funciones mediante deliberaciones sustantivas a nivel de la gobernanza, lo que, a su vez, fomentará la confianza entre las entidades de las Naciones Unidas y los Estados Miembros y otras partes interesadas. En última instancia, es la confianza de los Estados Miembros y otras partes interesadas la que garantiza la pertinencia del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo.

87. A nivel de cada entidad individual, los diálogos sobre financiación deben ir más allá de examinar la situación financiera actual y resaltar los principales problemas relacionados con la financiación de una organización durante una de las reuniones ordinarias de su junta ejecutiva. Una de las principales conclusiones del diálogo del Consejo Económico y Social sobre el posicionamiento a más largo plazo del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo es que la financiación y la gobernanza están relacionadas entre sí, y por tanto, esos diálogos también tienen que versar sobre la buena gobernanza, el fortalecimiento de la implicación de los Estados Miembros en los planes estratégicos de la entidad y formas de facilitar la

²² El estudio de 2015 del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales puso de manifiesto que el 68% de las entidades había entablado un diálogo estructurado sobre financiación en 2014.

función de toma de decisiones de la Junta Ejecutiva sobre la base de prácticas de gestión financiera y presentación de informes transparentes y que rindan cuentas.

88. Como primer paso, en el diálogo del Consejo Económico y Social se destacó que, a nivel de la gobernanza, los Estados Miembros deberían establecer claramente las funciones básicas y las ventajas absolutas de cada entidad para determinar, por medio de un proceso interactivo, la forma en que se financiarían más lógicamente esas funciones.

89. El consenso a nivel de gobernanza sobre las funciones básicas y las necesidades de financiación de las entidades y, posteriormente, del sistema en su conjunto, debería ser la base para el posicionamiento a mediano y más largo plazo del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo en el contexto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En última instancia, corresponde a las distintas entidades y al sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo en su conjunto determinar qué recursos se deberían proporcionar y por qué y de qué manera deberían proporcionarlos los contribuyentes.

90. Algunas entidades han desarrollado buenas prácticas en esta esfera. En el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y la Organización Mundial de la Salud (OMS), los diálogos estructurados han servido como vehículo para la celebración de consultas periódicas entre los Estados Miembros y el personal directivo superior sobre cuestiones relacionadas con la reforma de las organizaciones. Una parte integral de las experiencias del FIDA y la OMS ha sido un esfuerzo concertado para aumentar la implicación de los Estados Miembros en los planes estratégicos y marcos de recursos y decisiones conexas a nivel de los órganos rectores.

91. Otras entidades de las Naciones Unidas tal vez deseen hacer lo propio y aprovechar algunas de esas buenas prácticas. Esto podría incluir, aunque no exclusivamente, un examen minucioso de los progresos realizados en la aplicación del programa de trabajo de una entidad en el ciclo anterior; la determinación de las nuevas cuestiones estratégicas; el acuerdo sobre los objetivos que deberían guiar el nuevo ciclo de planificación; la determinación de los objetivos de movilización de recursos, entre ellos la calidad de la financiación y los mecanismos más apropiados para la ejecución, y cuando proceda, propuestas para distribuir la carga entre los Estados Miembros; y la atribución lógica de gastos, incluida la recuperación total de gastos.

92. Los diálogos estructurados también deberán permitir la búsqueda de opciones innovadoras a fin de movilizar recursos adicionales importantes para complementar la AOD tradicional. El potencial de los mecanismos innovadores de financiación representa una oportunidad fundamental para que el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo reconfigure su enfoque de la financiación de su programa de trabajo, mejorando así la repercusión de la limitada financiación tradicional que recibe. Las entidades de las Naciones Unidas deben colaborar entre sí para compartir conocimientos y mejores prácticas con mecanismos innovadores de financiación y tener en cuenta las experiencias de otras instituciones multilaterales. A este respecto, será fundamental elaborar instrumentos que puedan medir el volumen de recursos adicionales que el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo pueda aprovechar y dirigir hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible a

fin de que los Estados Miembros y otras partes interesadas comprendan y aprecien plenamente las repercusiones y la pertinencia del sistema.

93. Habida cuenta de la importancia y el potencial de esos diálogos, podría ser beneficioso programarlos entre los periodos de sesiones de la Junta Ejecutiva. Los diálogos también deben ser integrados, transparentes e inclusivos, mediante la creación de oportunidades para que participen y colaboren los agentes no tradicionales estatales y no estatales.

VI. Conclusión

94. La Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo subrayó el importante papel y la ventaja comparativa de un sistema de las Naciones Unidas dotado de recursos suficientes, pertinente, coherente, eficiente y eficaz en apoyo de la consecución de la Agenda 2030. El sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo tiene un papel particularmente importante que desempeñar en la nueva era de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para apoyar a los Estados Miembros en la aplicación de las reglas y normas mundiales, proporcionar orientación intelectual, apoyar el desarrollo nacional, participar en operaciones humanitarias y de crisis, apoyar la elaboración de políticas a nivel mundial y regional y abordar problemas mundiales que requieren una acción colectiva.

95. A fin de que las entidades de las Naciones Unidas desempeñen esa función con eficacia, será crucial lograr resultados impulsados por la demanda a nivel de los países que se adecuen a las necesidades nacionales, sean más flexibles y proporcionen una financiación previsible. Para ello será necesario reevaluar la presencia física del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo a nivel nacional, regional y mundial a fin de maximizar la relación entre calidad y precio.

96. Como se destaca en el presente informe, en su mayor parte, las actuales tendencias de financiación están avanzando en la dirección opuesta, hacia una menor flexibilidad, menor previsibilidad y mayor fragmentación de los recursos. Hay cierta superposición y duplicación entre las actividades de las entidades de las Naciones Unidas, y está lejos de lograrse el potencial para determinar y aplicar enfoques innovadores capaces de movilizar recursos adicionales para apoyar los objetivos de desarrollo de manera integrada con otros agentes de desarrollo. Si el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo sigue dependiendo principalmente de su capacidad para combinar financiación para proyectos concretos a corto plazo y financiación específica para los sectores de la mejor manera posible para apoyar la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, su pertinencia podría verse amenazada.

97. Hacer frente a ese riesgo es una responsabilidad compartida de los Estados Miembros y el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo. En el diálogo del Consejo Económico y Social sobre el posicionamiento a más largo plazo del sistema para el desarrollo se indicó claramente que el sistema debe fomentar la confianza por parte de los Estados Miembros mediante el aumento de su transparencia y rendición de cuentas; el fortalecimiento de su eficacia, coordinación y coherencia; el aumento de la eficiencia mediante políticas, instrumentos y prácticas de

planificación, programación, operacionales y de presentación de informes; comunes y simplificados; el replanteamiento de modelos diferenciados de presencia que respondan a las necesidades, prioridades y capacidades de los países con más acuerdos de colaboración, capacidades operacionales y activos comunes que aprovechen los puntos fuertes de las distintas entidades; la reconsideración de su presencia y apoyo de manera flexible y adaptada a las necesidades, prioridades y capacidades de los países; y el mejoramiento de los enfoques de alianzas mediante el aprovechamiento de los puntos fuertes de todos los agentes y pasar de la aportación de fondos a estrategias de financiación integradas. Por su parte, los Estados Miembros deben proporcionar una orientación coherente en su gobernanza de las distintas entidades y el sistema en su conjunto, en particular mediante una mayor implicación en los planes estratégicos y una mejor armonización de sus contribuciones financieras con los resultados descritos en esos planes.

98. La era de los Objetivos de Desarrollo Sostenible requiere un sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo que piense, planifique y funcione como uno, apoyado por la mejora de la gobernanza, las alianzas y la financiación que permitan al sistema cumplir la promesa de la Agenda 2030 de asegurar que nadie se quede atrás.
