



Asamblea General Consejo Económico y Social

Distr. general
22 de abril de 2019
Español
Original: inglés

Asamblea General
Septuagésimo cuarto período de sesiones
Tema 23 a) de la lista preliminar*
Actividades operacionales para el desarrollo: actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo

Consejo Económico y Social
Período de sesiones de 2019
26 de julio de 2018 a 24 de julio de 2019
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 [71/243](#) de la Asamblea General, sobre la revisión cuadrienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, 2019: análisis de la financiación

Informe del Secretario General

Resumen

El análisis que figura en esta adición se presenta en respuesta a la resolución [71/243](#) de la Asamblea General, sobre la revisión cuadrienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo. Ofrece un panorama de la situación general de la financiación de las actividades operacionales para el desarrollo, centrándose en 2017. El análisis incluye un examen de los progresos realizados para resolver las dificultades relativas a la financiación destacadas en esa resolución, así como en la resolución [72/279](#) de la Asamblea.

* [A/74/50](#).



índice

	<i>Página</i>
I. Cantidad y calidad de la financiación	3
A. Sinopsis y tendencias	3
B. Reparto de la carga	8
C. Calidad de la financiación	11
II. Asignación de recursos	18
A. Sinopsis de gastos	18
B. Asignación de recursos por países donde se ejecutan programas	19
C. Gasto en países en situaciones especiales	23
III. Transparencia de los flujos financieros	25
A. Transparencia de todo el sistema	25
B. Recuperación de gastos	27

Nota: las denominaciones empleadas en este documento no entrañan juicio alguno por parte de la Secretaría de las Naciones Unidas sobre la condición jurídica de ninguno de los países, territorios o zonas citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

I. Cantidad y calidad de la financiación

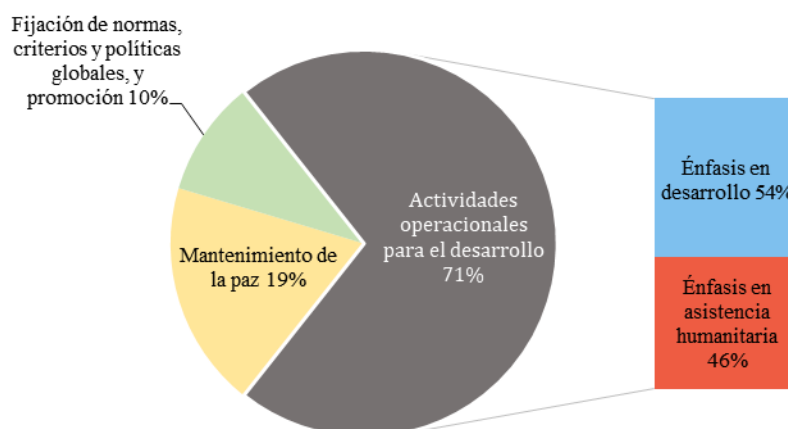
A. Sinopsis y tendencias

Contexto de las actividades operacionales de las Naciones Unidas para el desarrollo

1. Los gastos en actividades operacionales para el desarrollo ascendieron a 34.300 millones de dólares en 2017, cifra que representa aproximadamente el 71 % del gasto total en actividades del sistema de las Naciones Unidas (48.300 millones de dólares). Las operaciones de mantenimiento de la paz representaron apenas una quinta parte del gasto total, mientras que el 10 % restante correspondió a labores normativas, de fijación de normas y criterios globales, de promoción y otras funciones (véase la figura I).

Figura I

Financiación de las actividades de todo el sistema de las Naciones Unidas, 2017

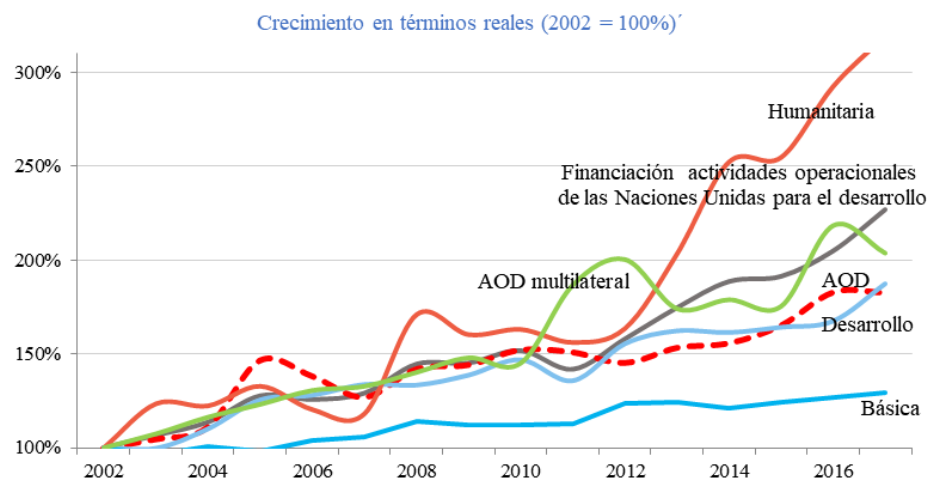


2. Las contribuciones a las actividades operacionales para el desarrollo alcanzaron los 33.600 millones de dólares en 2017¹, cifra que representa el 23,3 % de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) total. La tasa de aumento de la financiación de las actividades operacionales para el desarrollo siguió los pasos de la AOD mundial general desde 2002. Sin embargo, en los cinco años transcurridos entre 2013 y 2017, la financiación del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo² aumentó a un ritmo superior al de la AOD. La financiación básica destinada al sistema para el desarrollo aumentó a un ritmo considerablemente inferior al de la AOD en el período de 15 años (véase la figura II).

¹ Esta cifra difiere ligeramente de la suma de 34.300 millones de dólares que gastó el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo en 2017, ya que las contribuciones no tienen por qué gastarse el mismo año civil en que se reciben.

² En este anexo, la denominación “sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo” se refiere a las 43 entidades de las Naciones Unidas que llevan a cabo actividades operacionales para el desarrollo y pueden recibir AOD.

Figura II
Aumento de la asistencia oficial para el desarrollo y de la financiación destinada a actividades operacionales de las Naciones Unidas para el desarrollo, 2002 a 2016



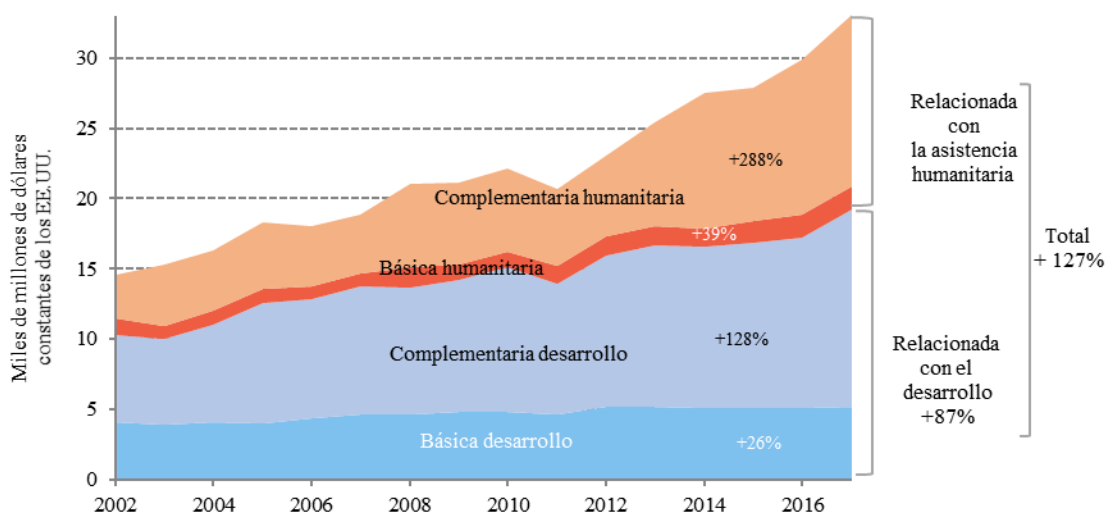
3. Según indica la figura II, la AOD multilateral aumentó más rápido que la AOD en general (y a un ritmo similar al de la financiación para las actividades operacionales de las Naciones Unidas para el desarrollo). Uno de los principales motivos fue el crecimiento de los fondos verticales mundiales, concretamente la Alianza Mundial para el Fomento de la Vacunación y la Inmunización, el Fondo Mundial de Lucha contra el Sida, la Tuberculosis y la Malaria y el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura. Los fondos mundiales han cobrado importancia rápidamente e intensifican la competencia que afrontan muchas entidades del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo dentro de un sistema multilateral en expansión.

Tendencias en la financiación básica y complementaria

4. Los 33.600 millones de dólares de financiación destinada a actividades operacionales para el desarrollo que se recibieron en 2017 representan un aumento del 12,6 % respecto a 2016. Entre 2016 y 2017, la financiación básica aumentó en un 3,4 % y la financiación complementaria, en un 15,3 %; como resultado, el porcentaje correspondiente a la financiación básica respecto del total descendió del 22,4 % al mínimo histórico del 20,6 %.

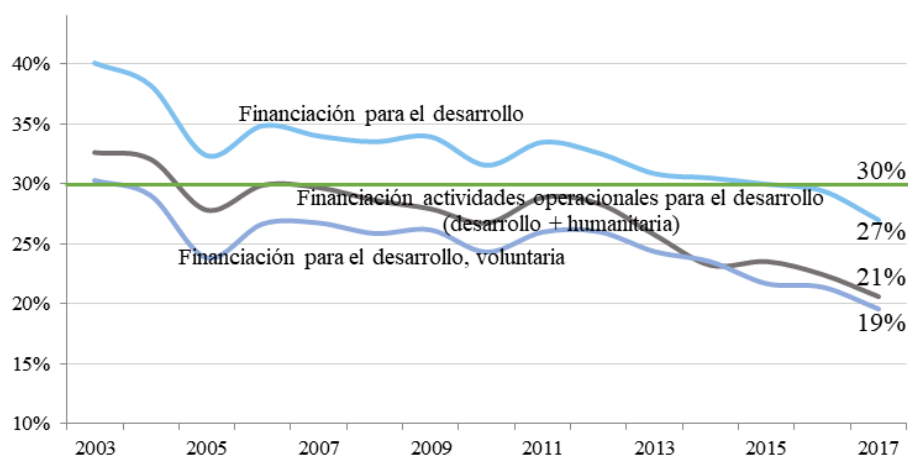
5. Según la figura III, la tendencia a largo plazo es similar: la financiación complementaria destinada al sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo prácticamente se duplicó de 2007 a 2016, mientras que el ritmo de aumento de la financiación básica se situó en aproximadamente un quinto del de la financiación complementaria. La financiación complementaria para actividades de asistencia humanitaria fue particularmente sólida: con un aumento del 185 %, prácticamente se triplicó a lo largo del decenio. En ese mismo período, la financiación básica para actividades relacionadas con el desarrollo aumentó un 8 %.

Figura III
**Variación histórica en la financiación destinada a actividades operacionales
de las Naciones Unidas para el desarrollo, 2007 a 2016**



6. El descenso hasta un mínimo histórico de la proporción que representa la financiación básica propició la iniciativa del pacto de financiación (véase [A/74/73/Add.1](#)–[E/2019/14/Add.1](#)). La figura IV ilustra la tendencia del porcentaje de recursos básicos respecto de la financiación total comparándola con las tendencias de la parte correspondiente a recursos básicos excluyendo la financiación de la asistencia humanitaria y las cuotas. Dado que la financiación destinada a actividades humanitarias tiende a ser de carácter complementario y que, como se muestra en la figura III, las actividades humanitarias representan una proporción cada vez mayor de las actividades globales del sistema, la propia naturaleza de las actividades que se financian es uno de los factores que explican por qué los recursos básicos representan un porcentaje más bajo.

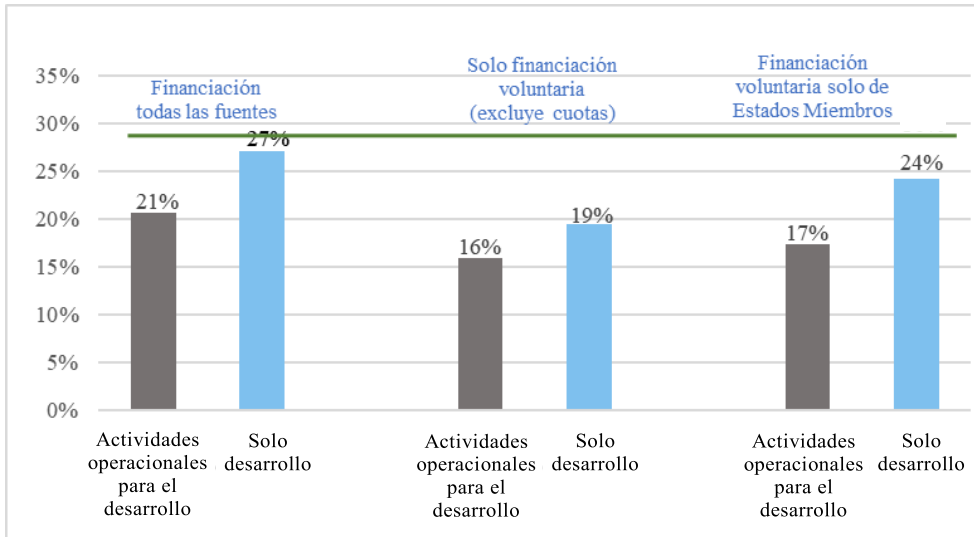
Figura IV
Tendencias en el porcentaje que representan los recursos básicos



7. Según se estipula en el pacto de financiación, para el año 2023, el 30 % de la financiación voluntaria destinada a las actividades de desarrollo deberá proceder de los recursos básicos (*ibid.*, párr. 18). El último año en que el porcentaje de los recursos básicos de carácter voluntario destinados a actividades de desarrollo superó el 30 % fue en 2003, y en 2017 la base de referencia era del 19,4 %. Si se tienen en cuenta las cuotas, el 27 % de la financiación destinada a actividades de desarrollo corresponde a recursos básicos.

8. Otro factor que contribuye a su caída es el rápido aumento de los recursos procedentes de la Comisión Europea, fondos mundiales, el sector privado y organizaciones no gubernamentales (ONG), ya que casi siempre se trata de financiación complementaria. No obstante, como se muestra en la figura V, los recursos básicos solo representan el 17 % de la financiación voluntaria de los Estados Miembros, o el 24 % si se excluye la financiación de la asistencia humanitaria. Además, el porcentaje de contribuciones de los Estados Miembros a los recursos básicos ha ido disminuyendo. Las razones de que los Estados Miembros cada vez opten más por asignar fondos para fines específicos se explican parcialmente en un estudio realizado recientemente por el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. Según el estudio, los países que integran el Comité están sometidos a un escrutinio cada vez mayor en el plano nacional en cuanto al modo en que gastan los recursos, a lo que hay que sumar la preocupación por la ineficiencia de las organizaciones multilaterales. Todo ello subraya la importancia del pacto de financiación, en el que las entidades del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo se comprometen a ser más claras al referirse a los resultados que han conseguido con los recursos que se les confiaron y a obtener ganancias en eficiencia.

Figura V
Porcentaje que representan los recursos básicos respecto a la financiación total, 2017



Distribución de la financiación por entidades

9. La financiación se concentra en un número relativamente pequeño de entidades del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo. En 2016, el 83 % del total de contribuciones correspondió a las ocho principales, a saber, el Programa Mundial de Alimentos (PMA), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Organización Mundial de la Salud, el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). Las otras 35 entidades del sistema para el desarrollo recibieron el 17 % restante de la financiación destinada a las actividades operacionales para el desarrollo.

10. La figura VI muestra las contribuciones de recursos básicos y complementarios recibidas por las ocho principales entidades del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo en 2017 y su comparación con los datos de 2007. Las contribuciones complementarias aumentaron considerablemente en cada una de esas entidades, también fue notable el aumento registrado en la financiación básica de las tres entidades dedicadas primordialmente a actividades humanitarias (el PMA, el ACNUR y el OOPS), así como el del UNICEF, que cuenta con un grupo relativamente diverso de donantes de recursos básicos, entre ellos donantes privados.

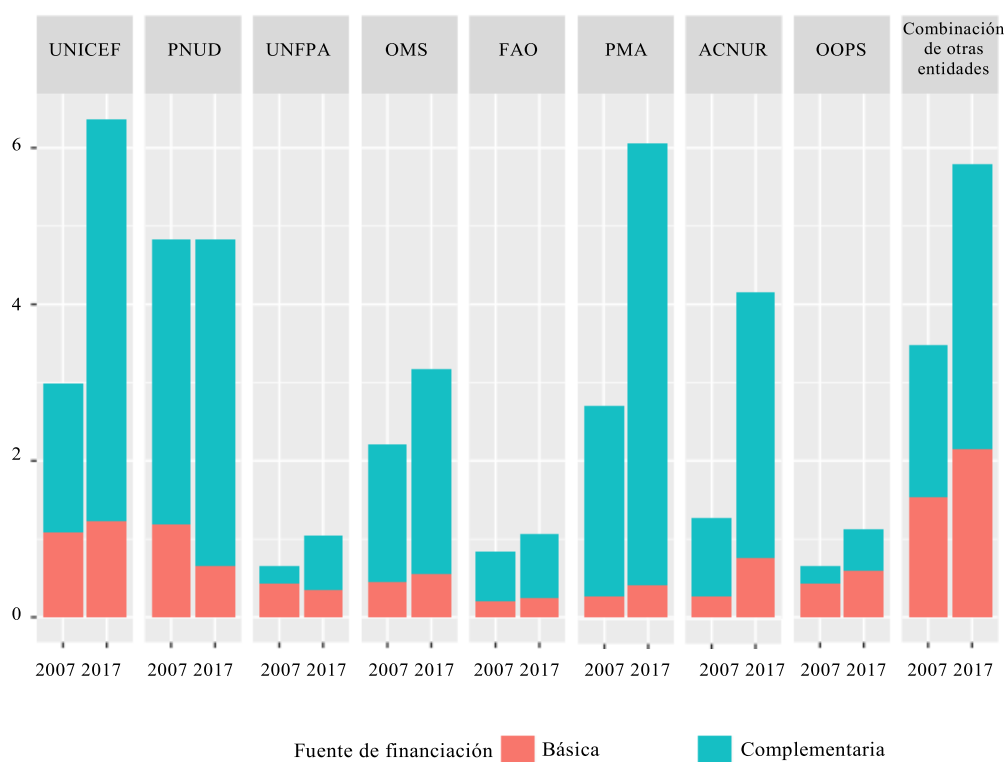
11. En todo el sistema, solo nueve entidades recibieron más del 30 % de sus contribuciones voluntarias³ en forma de financiación básica no asignada a fines específicos, lo que crea dificultades para muchas de ellas, puesto que limita la capacidad de reasignar fondos a esferas de sus planes estratégicos que no cuentan con suficientes recursos. Esta cuestión constituye el núcleo del pacto de financiación, en particular el compromiso 4⁴.

³ Sin contar con las cuotas.

⁴ En el compromiso 4, los Estados Miembros se comprometieron a aportar financiación previsible para los requisitos específicos de las entidades del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible expuestos en sus planes estratégicos y para las necesidades de financiación del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo en los países (véase [A/74/73/Add.1-E/2019/14/Add.1](#), párr. 57).

Figura VI
Tendencia de financiación en las principales entidades

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



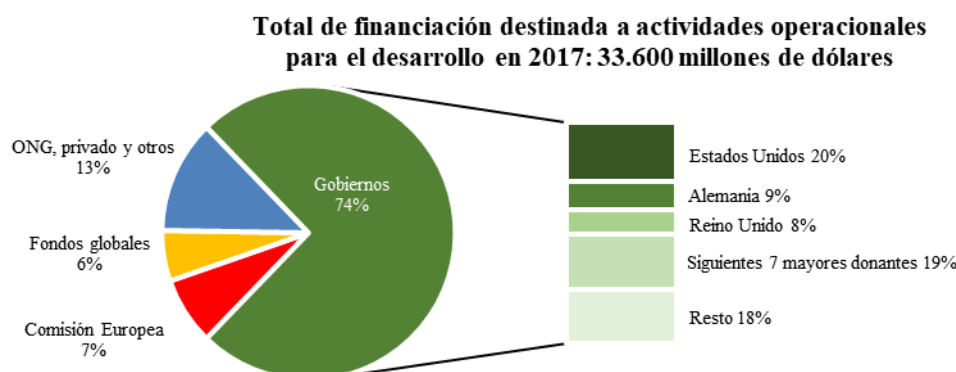
12. Al haber aumentado tanto los desastres humanitarios causados por los efectos del cambio climático como los conflictos en los últimos años, se ha acelerado el desequilibrio cada vez mayor entre recursos básicos y complementarios (ya que la financiación de las actividades humanitarias tiende a ser de carácter complementario). Aparte de eso, los Estados Miembros llevan décadas asignando cada vez más a fines específicos la financiación que destinan a actividades relacionadas con el desarrollo. El pacto de financiación tiene por objetivo invertir esa tendencia a largo plazo y conseguir un mejor equilibrio de los recursos básicos y complementarios de modo que las entidades del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo puedan cumplir con eficacia sus objetivos estratégicos y brindar las soluciones de desarrollo integrales que exige la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

B. Reparto de la carga

13. Los contribuyentes gubernamentales aportan casi las tres cuartas partes de la financiación destinada a las actividades operacionales para el desarrollo (véase la figura VII). El siguiente grupo más numeroso lo constituyen las organizaciones no gubernamentales y el sector privado, que aportaron más del 13 % de la financiación en 2017, lo que representa un aumento considerable respecto al 8 % que aportó ese grupo de donantes en 2011. Esa realidad subraya la importancia de que las entidades del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo presenten informes transparentes y exhaustivos sobre los fondos que reciben del sector privado y otros donantes no estatales.

14. Las contribuciones restantes correspondientes a 2017 procedieron de otros canales multilaterales, como la Comisión Europea, que aportó más del 7 % de la financiación total, y fondos mundiales, que aportaron un 6 %. La financiación recibida por esas dos vías aumentó considerablemente en solo tres años, pasando de una aportación combinada de 2.600 millones de dólares en 2014 a los 4.400 millones de dólares en 2017.

Figura VII
Principales grupos de fuentes de financiación, 2017



15. En su resolución [71/243](#) la Asamblea General instó a las entidades del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo a estudiar opciones para ampliar y diversificar su base de donantes. De 28 entidades del sistema para el desarrollo, 23 —incluidos los 9 fondos y programas de las Naciones Unidas y 7 de los 9 organismos especializados que contestaron la encuesta— indicaron que informaban anualmente a sus órganos rectores sobre las medidas concretas para ampliar la base de donantes.

16. En cuanto a los contribuyentes gubernamentales al sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, se observa que la carga se concentra en unos pocos países. En 2017, tres donantes —los Estados Unidos de América, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y Alemania— aportaron la mitad de los recursos totales recibidos de Gobiernos con el fin de sufragar actividades operacionales para el desarrollo, y más de dos tercios de las contribuciones gubernamentales recayeron sobre solo siete contribuyentes.

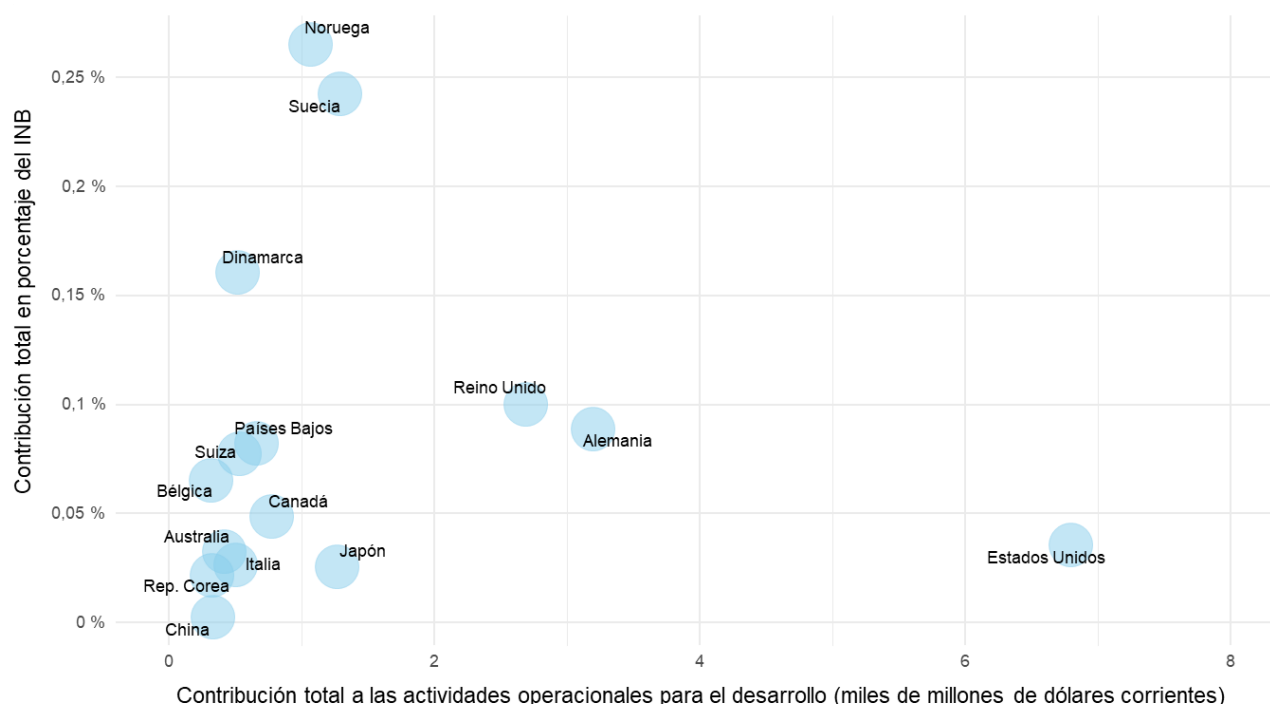
17. Asimismo, la financiación básica voluntaria destinada a actividades de desarrollo depende en gran medida de unos pocos donantes. Los cinco principales contribuyentes aportaron el 50 % de toda la financiación básica voluntaria procedente de Gobiernos en 2017.

18. Ampliar la base de donantes del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo es uno de los principales objetivos del pacto de financiación y un compromiso que han contraído los Estados Miembros. Lo cumplirán incorporando en la base de contribuyentes los fondos mancomunados interinstitucionales, fondos temáticos de entidades concretas y el fondo fiduciario especial para el sistema de coordinadores residentes. Se han propuesto conseguir que, para el año 2021, 100 Estados Miembros contribuyan a los fondos mancomunados interinstitucionales, 50 a fondos temáticos de entidades concretas y 100 al presupuesto del sistema de coordinadores residentes. A cambio, las entidades del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible se han comprometido a desglosar mejor las estadísticas en los informes que presentan, a fin de que quede más claro quién proporcionó la financiación y cómo aumentó el impacto.

19. En la figura VIII se muestran los 15 principales contribuyentes gubernamentales y el porcentaje del ingreso nacional bruto (INB) que representan sus respectivas aportaciones. Como indican los datos de la figura, incluso entre los principales donantes existen grandes diferencias, no solo en el importe de los recursos aportados, sino también en el porcentaje del INB que representan. Hay cuatro países que aportan como mínimo el 0,1 % de su INB para financiar las actividades operacionales de las Naciones Unidas para el desarrollo: Noruega, Suecia, Dinamarca y el Reino Unido.

Figura VIII

Los 15 principales contribuyentes a las actividades operacionales para el desarrollo y porcentaje del ingreso nacional bruto que representa su aportación, 2017



20. Los países donde se ejecutan programas aportaron 3.350 millones de dólares al sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo en 2017, de los cuales 1.840 millones de dólares correspondieron a recursos locales destinados a programas nacionales. Sin tener en cuenta los recursos locales, aportaron 1.550 millones de dólares a las actividades operacionales para el desarrollo, cifra que supone un aumento considerable, del 12 %, con respecto a 2016, aunque es el mismo importe que en 2015.

21. La financiación básica procedente de países donde se ejecutan programas ascendió a un total de 607 millones de dólares en 2017, un 23 % más que en 2016. Sin incluir los recursos locales, las contribuciones básicas representaron el 39 % de los 1.550 millones de dólares en contribuciones.

22. En general, hay señales claras de que la base de contribuyentes del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo se está ampliando, dado el rápido crecimiento de la financiación recibida del sector privado, las ONG, la Comisión Europea y los fondos mundiales, así como las contribuciones notables de algunos países donde se ejecutan programas. No obstante, el progreso es lento porque la base no se amplía entre los contribuyentes gubernamentales, que siguen aportando la mayor parte de la financiación. El hecho de que un grupo reducido de Gobiernos aporte una gran parte

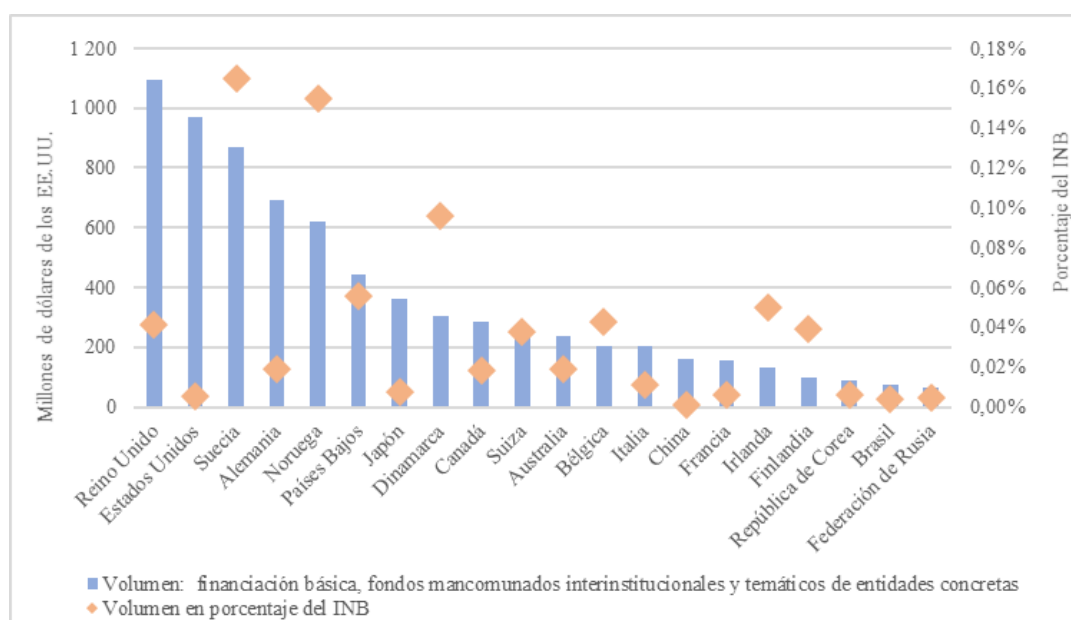
de los fondos también supone que el sistema para el desarrollo es vulnerable a cualquier cambio que pueda producirse en las políticas de esos Gobiernos.

C. Calidad de la financiación

23. El pacto de financiación destaca los tres tipos de financiación que las entidades del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo necesitan para conseguir los requisitos específicos de sus planes estratégicos y para brindar un apoyo más integrado a los Estados Miembros: financiación básica, fondos mancomunados interinstitucionales y fondos temáticos de entidades concretas. En la figura IX se muestran los Estados Miembros que más contribuyeron a esos tres tipos de financiación combinados en 2017 y el volumen de sus contribuciones expresado como porcentaje del INB.

Figura IX

Principales contribuyentes a la financiación básica, los fondos mancomunados interinstitucionales y los fondos temáticos de entidades concretas, 2017



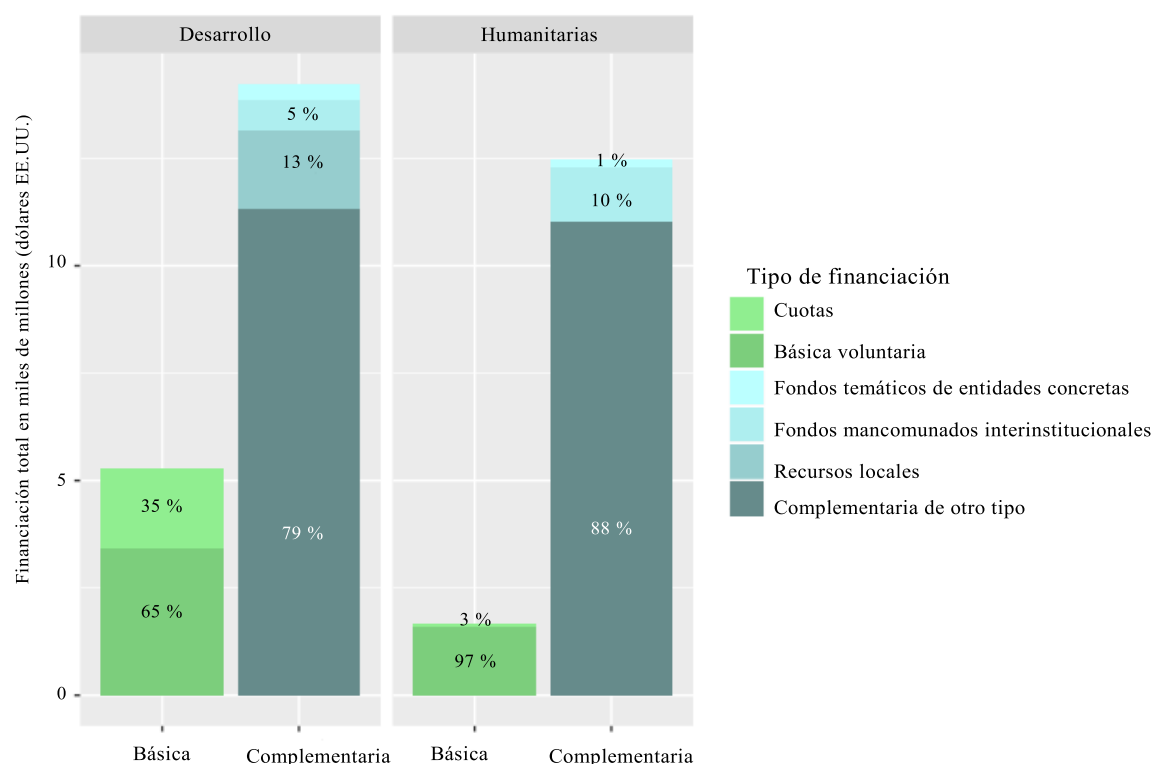
24. En sus resoluciones relativas a la revisión cuatrienal amplia de la política, la Asamblea General ha destacado la necesidad de mejorar la calidad de la financiación complementaria. En el pacto de financiación, los porcentajes de recursos complementarios para financiar actividades relacionadas con el desarrollo que se espera llegar a canalizar a través de fondos mancomunados interinstitucionales y de fondos temáticos de entidades concretas para 2023 son del 10 % y el 6 %, respectivamente. Como muestra la figura X, en 2017 esos porcentajes eran del 5 % y del 3 %, respectivamente. Asignar el 92 % de los recursos complementarios a un programa o proyecto de desarrollo concreto de una entidad es un elemento que desincentiva los enfoques integrados y a menudo redundando en un aumento de los costos de transacción y en la fragmentación de los recursos.

25. En cuanto a la financiación de actividades humanitarias, en 2017 el 10 % de los recursos complementarios procedió de fondos mancomunados interinstitucionales, como refleja la figura X. Aunque el pacto de financiación no tiene en cuenta las actividades humanitarias, sí que están comprendidas en la revisión cuatrienal amplia

de la política. Las entidades de las Naciones Unidas que llevan a cabo actividades humanitarias han recalcado en repetidas ocasiones la importancia de contar con una financiación flexible, incluida la financiación común o mancomunada, que les permita repartir los recursos adecuadamente entre las esferas de sus planes estratégicos y llamamientos humanitarios.

Figura X

Tipos de financiación de las actividades operacionales para el desarrollo, 2017



Fondos mancomunados interinstitucionales

26. Un fondo mancomunado interinstitucional es un mecanismo de financiación de múltiples entidades diseñado para sufragar un enfoque programático claramente definido y sus correspondientes resultados. Para ello cuenta con contribuciones mixtas, no destinadas a fines específicos, cuyo titular es un administrador de fondos de las Naciones Unidas. Recae sobre las Naciones Unidas la responsabilidad de las decisiones de asignación y gestión de los fondos. Por lo tanto, estos fondos constituyen una modalidad más flexible de contribución complementaria, ya que las entidades del sistema para el desarrollo pueden utilizarlos para implementar programas prioritarios convenidos conjuntamente.

27. Los fondos mancomunados interinstitucionales fortalecen la coordinación, colaboración y coherencia del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo. En los diálogos sobre financiación que han mantenido recientemente los Estados Miembros y las entidades del sistema para el desarrollo, los participantes reconocieron que el carácter indivisible e interrelacionado de los Objetivos de Desarrollo Sostenible ha intensificado la necesidad de contar con una financiación interinstitucional más flexible, previsible e integrada. A raíz de esos diálogos, se tomó la determinación de duplicar el porcentaje de recursos complementarios que se canaliza a través de fondos mancomunados interinstitucionales.

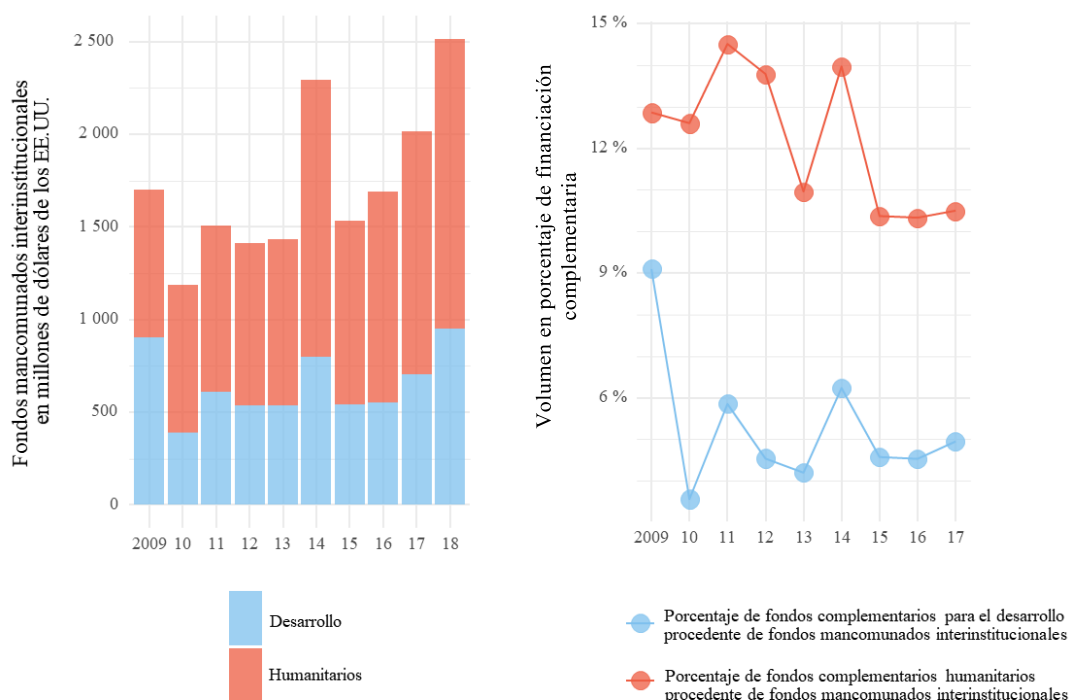
28. En la figura XI se presenta un panorama general de la tendencia de las contribuciones efectuadas a fondos mancomunados interinstitucionales que incluye un desglose por temas, en cuanto a volumen absoluto y también con respecto a las contribuciones complementarias. En 2017, el 65 % de las contribuciones a fondos mancomunados interinstitucionales se destinó a fondos de carácter humanitario y el resto, a fondos relacionados con el desarrollo.

29. En el informe sobre la revisión cuatrienal amplia de la política correspondiente a 2018, se indicó que, entre 2009 y 2016, no hubo un crecimiento apreciable en la financiación destinada a fondos mancomunados interinstitucionales (A/73/63-E/2018/8, párr. 47). Sin embargo, la financiación de los fondos mancomunados interinstitucionales registró un aumento notable tanto en 2017 como en 2018⁵. En 2017, las contribuciones a estos fondos aumentaron un 19 % respecto a 2016; se calcula que en 2018 esas contribuciones habrán aumentado en otro 25 % respecto al volumen de 2017.

30. El período 2016 a 2018 fue poco habitual ya que los recursos destinados a fondos mancomunados de desarrollo aumentaron más rápido que los destinados a fondos mancomunados interinstitucionales humanitarios. Durante ese período, las contribuciones a fondos mancomunados de desarrollo interinstitucionales aumentaron en un 72 %.

Figura XI

Depósitos efectuados en fondos mancomunados interinstitucionales de las Naciones Unidas, por tema



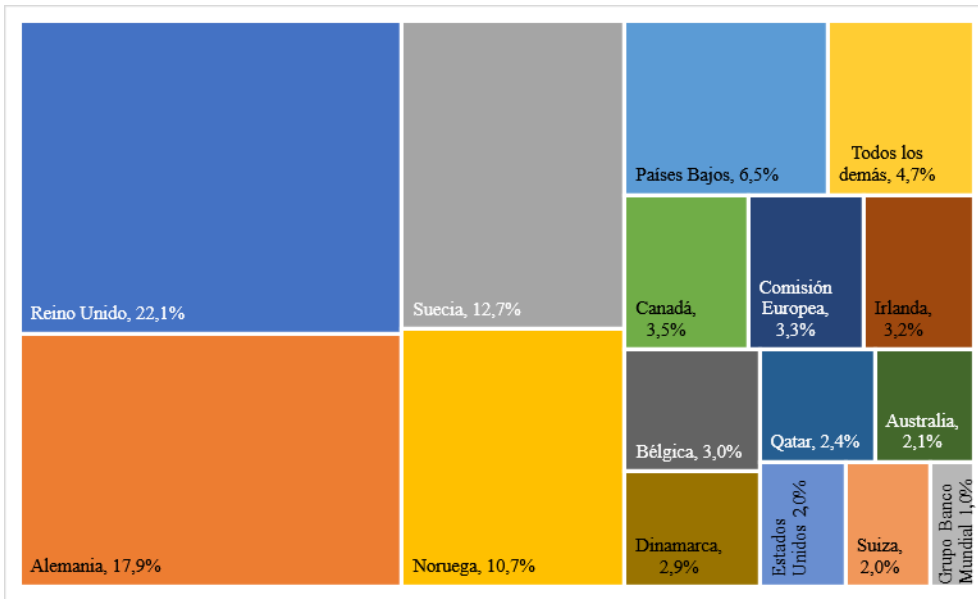
31. Si se mantiene la tendencia reciente, los fondos mancomunados interinstitucionales cumplirán el objetivo acordado en el pacto de financiación: 3.400 millones de dólares para 2023. En general, dado el ritmo al que evolucionan las

⁵ Los datos de 2018 son preliminares.

contribuciones complementarias, al analizar el porcentaje que representan las aportaciones a fondos mancomunados interinstitucionales con respecto al total de flujos complementarios, el porcentaje de financiación complementaria canalizado a través de fondos mancomunados interinstitucionales apenas ha variado entre 2016 y 2017. Por lo tanto, el objetivo del pacto de financiación de duplicar el porcentaje de fondos complementarios destinados a actividades de desarrollo que se canaliza a través de fondos mancomunados interinstitucionales, del 5 % al 10 %, es más ambicioso que proponerse duplicar el volumen absoluto de las contribuciones.

32. A pesar del aumento de los fondos mancomunados interinstitucionales de las Naciones Unidas en 2017, en general esos fondos siguen dependiendo en gran medida de un número de donantes reducido; los cinco donantes principales —Alemania, los Países Bajos, Noruega, Suecia y el Reino Unido— aportaron el 70 % de las contribuciones. En la figura XII se muestran todos los contribuyentes cuyas aportaciones representaron al menos el 1 % de los recursos de los fondos mancomunados interinstitucionales en 2017.

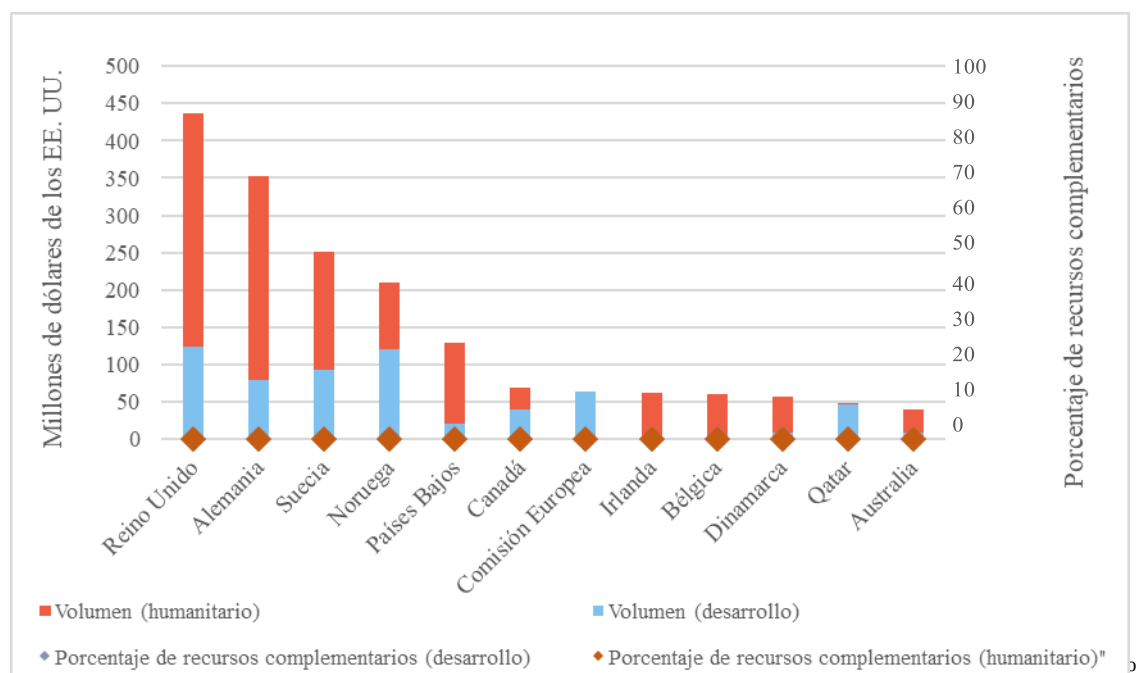
Figura XII
Principales contribuyentes a los fondos mancomunados interinstitucionales, 2017



33. En la figura XIII se muestran los 12 principales contribuyentes a fondos mancomunados interinstitucionales, cuyas aportaciones conjuntas representaron el 90 % de los recursos de ese tipo de financiación en 2017. Siete de ellos destinaron al menos el 10 % de sus contribuciones complementarias a actividades de desarrollo a través de fondos mancomunados y nueve superaron ese umbral con respecto a las contribuciones complementarias para actividades humanitarias. Del total de contribuyentes, 13 destinaron como mínimo un 10 % de sus contribuciones complementarias a actividades relacionadas con el desarrollo en fondos mancomunados interinstitucionales en 2017⁶.

⁶ Australia, Canadá, Irlanda, Israel, Liechtenstein, Liberia, Lituania, Noruega, Qatar, Eslovaquia, Suecia, Reino Unido y Bahamas.

Figura XIII

Principales contribuyentes por volumen de la financiación destinada a fondos mancomunados interinstitucionales

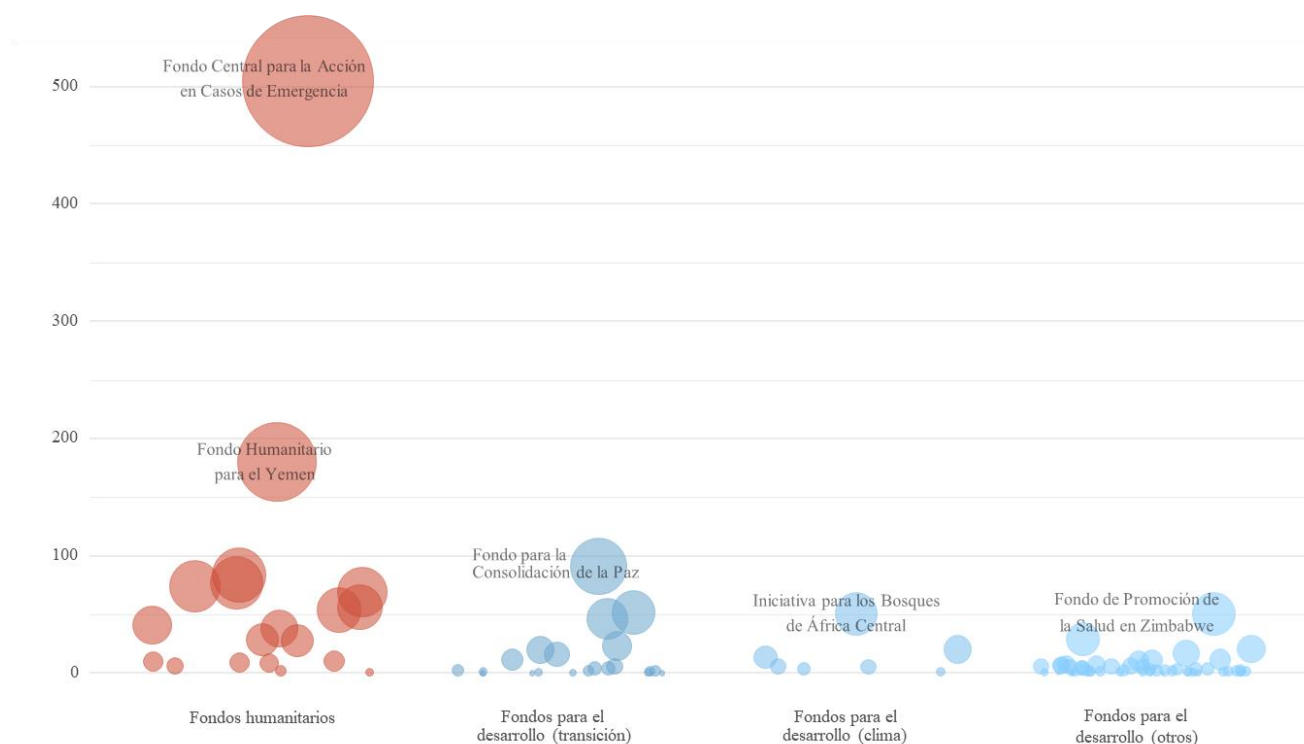
34. Contar con fondos mancomunados interinstitucionales puede contrarrestar algunos de los efectos menos favorables de las contribuciones complementarias destinadas estrictamente a fines específicos, por ese motivo ocupan un lugar muy destacado en el pacto de financiación acordado recientemente. Sin embargo, estos fondos deben financiarse a escala porque entrañan el riesgo de que las entidades del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo tengan que hacer frente a costos de transacción, por ejemplo los costos de establecimiento y coordinación, más elevados que en el caso de los recursos básicos y otras formas de recursos complementarios. Para que puedan atraer recursos suficientes para aprovechar las ventajas de las economías de escala, los fondos mancomunados interinstitucionales necesitan una gestión y un diseño sólidos. Además, hay que reforzar la coordinación entre los distintos fondos para mitigar los riesgos de duplicación. En el pacto de financiación, las entidades del sistema para el desarrollo se han comprometido a aumentar la eficiencia y la eficacia de los fondos mancomunados interinstitucionales relacionados con el desarrollo velando por que haya unos rasgos comunes de gestión (compromiso 14).

35. En la figura XIV se ilustra la distribución de las contribuciones por importe de 2.000 millones de dólares entre 101 fondos mancomunados interinstitucionales en 2017. El tamaño de los círculos, que refleja la cuantía de los recursos que atrajo cada fondo en 2017, indica que la financiación estuvo muy concentrada en unos pocos fondos grandes. El 35 % del volumen total de recursos procedió de los dos fondos de mayor tamaño, a saber, el Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia y el Fondo Humanitario para el Yemen. En el extremo opuesto, los 50 fondos de menor tamaño representaron tan solo el 5 % de las contribuciones, es decir, 1,9 millones de dólares cada uno de media.

Figura XIV

Contribuyentes a los fondos mancomunados interinstitucionales, por tema, 2017

(En millones de dólares de los Estados Unidos)



36. En la figura XIV también se muestra que los fondos que atrajeron grandes cantidades de recursos tendían a tener un enfoque humanitario, mientras que la mayoría de los fondos pequeños tenían un enfoque de desarrollo. De los 9 fondos más grandes, 8 se dedicaban a labores humanitarias, y recaudaron el 56 % del total de recursos destinados a fondos mancomunados interinstitucionales en 2017. En total, 82 de los 101 fondos ponían el énfasis en el desarrollo y juntos atrajeron 706 millones de dólares, cifra que representa el 35 % de los recursos totales destinados a fondos mancomunados interinstitucionales; mientras que a los 19 fondos dedicados a labores humanitarias correspondió el 65 % restante.

Nuevos fondos mancomunados interinstitucionales

37. En el plano mundial se creó el Fondo Conjunto para la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible con el fin de poner en marcha los fondos necesarios en relación con la Agenda 2030. El Fondo Conjunto se basa en la experiencia adquirida de otros fondos mancomunados interinstitucionales, especialmente el Fondo de Colaboración para el Logro de Resultados, y alienta nuevos enfoques respecto de la formulación, implementación y sostenibilidad de las políticas nacionales con el fin de atraer recursos con los que cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El Fondo Conjunto proporciona conocimientos especializados para subsanar las incoherencias de las políticas nacionales con respecto a los Objetivos y fomenta la disposición de los países a financiar inversiones ampliables, modelos e iniciativas que sufraguen inversiones destinadas a conseguir los Objetivos.

38. El Fondo Conjunto para la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible es una parte fundamental de las propuestas para el futuro del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo; se ha invitado a todos los Estados Miembros a contribuir a su

capitalización en un monto de 290 millones de dólares anuales. A finales de 2018, el Fondo Conjunto había recibido contribuciones por un total de más de 46,1 millones de dólares desde su puesta en marcha en junio de 2017.

39. Otro nuevo mecanismo de financiación común es la Iniciativa Spotlight, creada por las Naciones Unidas y la Unión Europea en septiembre de 2017 para eliminar la violencia contra las mujeres y las niñas. A comienzos de 2019, la Unión Europea había aportado 146,6 millones de dólares y Albania, 5.000 dólares; y se habían asignado fondos a nueve entidades del sistema para el desarrollo.

Fondos temáticos de entidades concretas

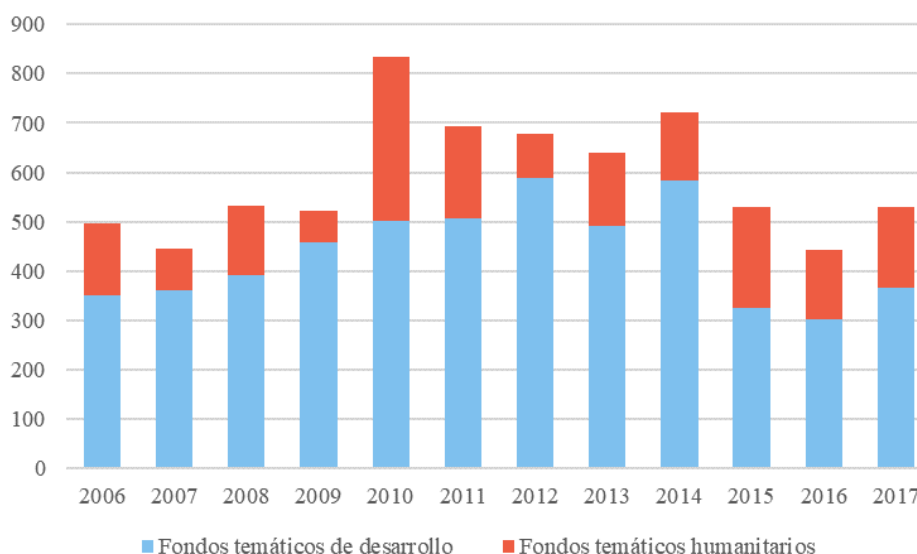
40. Los fondos temáticos de entidades concretas son mecanismos de financiación de una sola entidad concebidos para financiar resultados de alto nivel que se enmarcan en el plan estratégico de una entidad del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo. La entidad actúa como administradora del fondo, decide las asignaciones y tiene plena potestad de ejecución con respecto a todas las contribuciones recibidas. Esos fondos ofrecen más flexibilidad y ayudan a las entidades del sistema para el desarrollo a atender aquellas esferas de sus planes estratégicos que no disponen de fondos suficientes, ya que los recursos se destinan a campos temáticos amplios en lugar de sufragar proyectos específicos.

41. Las contribuciones a los fondos temáticos de entidades concretas ascendieron a 557 millones de dólares en 2017, lo que representa un aumento del 25 % respecto a 2016. Sin embargo, esa cantidad es inferior a la aportada en cualquiera de los años comprendidos entre 2010 y 2014 (véase la figura XV). En el pacto de financiación se fija como objetivo que las contribuciones a fondos temáticos de entidades concretas representen el 6,0 % de los recursos complementarios destinados a las actividades de desarrollo. La base de referencia de 2017 se sitúa en el 2,8 %.

Figura XV

Volumen de financiación de fondos temáticos de entidades concretas, 2006 a 2017

(En millones de dólares de los Estados Unidos)



42. De los 557 millones de dólares aportados a fondos temáticos de entidades concretas en 2017, el 70 % se destinó a fondos dedicados al desarrollo y el 30 % restante, a fondos de carácter predominantemente humanitario. La mayoría de las

contribuciones procedieron del sector privado, que aportó casi un tercio del total correspondiente a todo el sistema en 2017. Los tres principales contribuyentes gubernamentales a fondos temáticos de entidades concretas fueron Dinamarca, Noruega y el Reino Unido.

43. En resumen, en los últimos años han aumentado de forma notable las contribuciones a fondos mancomunados interinstitucionales y a fondos temáticos de entidades concretas. La importancia otorgada a esos fondos durante el proceso de diálogo del Consejo Económico y Social sobre el posicionamiento a más largo plazo del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, la revisión cuatrienal amplia de la política y, últimamente, el informe del Secretario General sobre el nuevo posicionamiento del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo a fin de cumplir la Agenda 2030 (A/72/124–E/2018/3) han tenido un efecto positivo en el entorno normativo de esos fondos. A partir de ahora, el pacto de financiación se convertirá en un medio esencial para mantener el impulso.

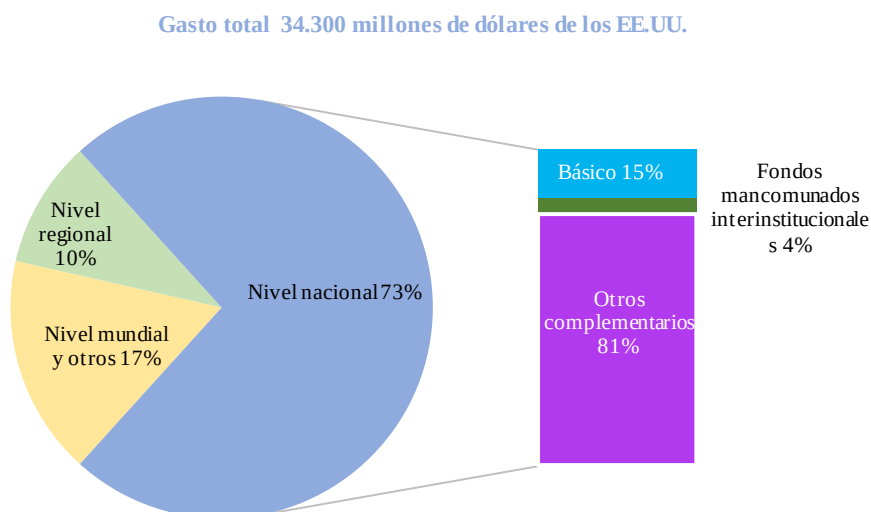
II. Asignación de recursos

A. Sinopsis de gastos

44. El gasto total en actividades operacionales para el desarrollo ascendió a 34.300 millones de dólares en 2017. De esa cantidad, alrededor de 25.200 millones de dólares (73 %) se gastó a nivel nacional y 3.300 millones de dólares (10 %), a nivel regional. Por consiguiente, el 17 % del gasto total tuvo que ver con actividades mundiales, apoyo a los programas y gestión o actividades que no se pudieron clasificar en ninguna otra categoría (véase la figura XVI). Poco más de la mitad del gasto (un 54 %) se destinó a actividades relacionadas con el desarrollo, mientras que el 46 % restante se dedicó a actividades humanitarias.

Figura XVI

Distribución general de los gastos en actividades operacionales para el desarrollo, 2017



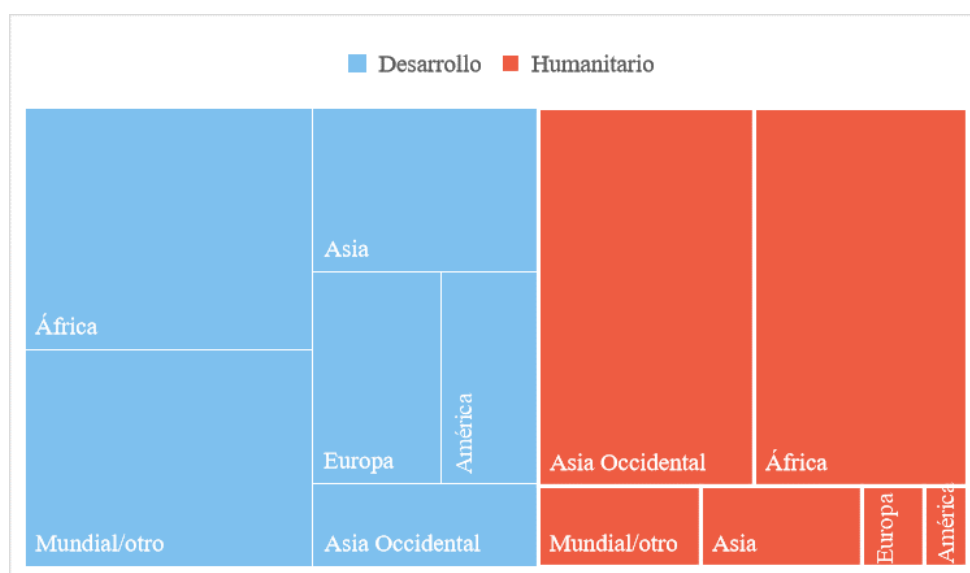
45. El 21 % de los 34.300 millones de dólares que se gastaron en 2017 no estaban destinados a fines específicos o eran recursos básicos. Un porcentaje más elevado de los gastos mundiales y regionales se sufragó con cargo a recursos básicos, por lo que

solo el 15 % de los 25.200 millones de dólares gastados a nivel nacional procedió de recursos básicos mientras que el 85 % restante correspondió a recursos complementarios.

46. En cuanto a la distribución regional de los gastos por países en 2017, 11.900 millones de dólares (el 42 %) se destinaron a África. La variación más amplia en cuanto a asignación regional de gastos de los últimos años se produjo en Asia Occidental, que en 2011 solo recibía el 6 % de los recursos destinados a las actividades operacionales para el desarrollo. Para el año 2017 la proporción había aumentado hasta el 28 % y la mayor parte del gasto se destinaba a actividades humanitarias. Atendiendo a las actividades relacionadas con el desarrollo, África sigue siendo la región donde más se gasta con diferencia (véase la figura XVII).

Figura XVII

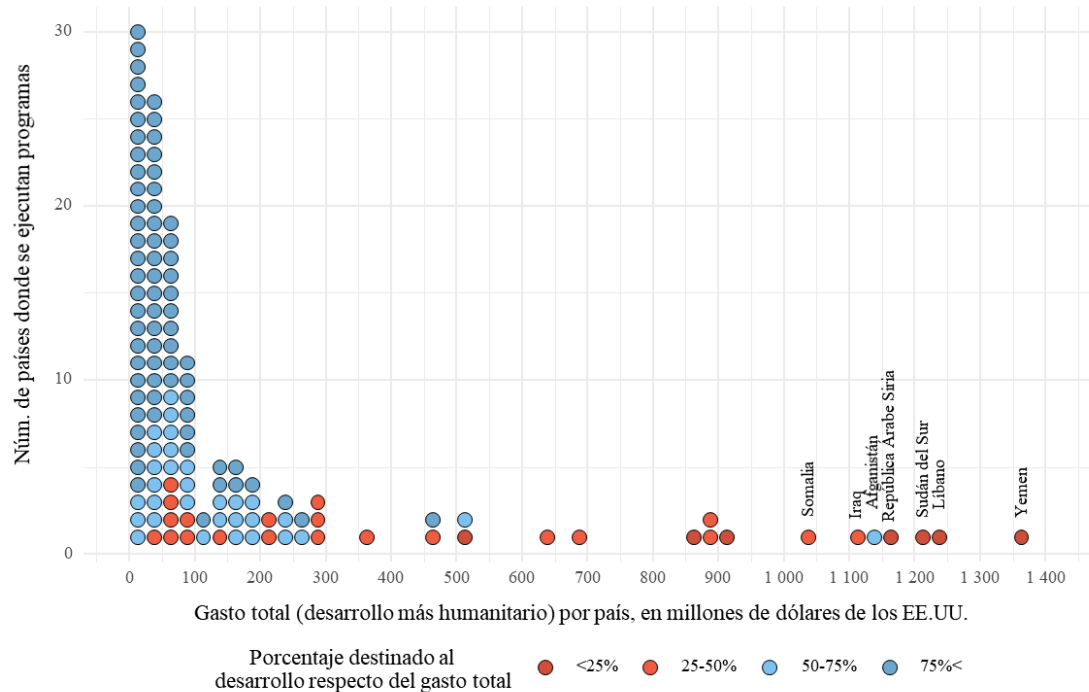
Asignación de gastos en actividades de desarrollo y humanitarias por región, 2017



B. Asignación de recursos por países donde se ejecutan programas

47. En el informe sobre la revisión cuatrienal amplia de la política correspondiente a 2018 se ilustró el alto grado de concentración del gasto en un número relativamente escaso de países donde se ejecutan programas observado en el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo (A/73/63–E/2018/8, figura XVI). En la figura XVIII que aparece a continuación se muestra el volumen y el grado de concentración de los gastos efectuados a nivel de los países en 2017 en los 151 países donde se ejecutan programas, cada uno de los cuales está representado por un círculo. Como muestra la figura, en la inmensa mayoría de los países se gastó menos de 100 millones de dólares y esos recursos se destinaron sobre todo a actividades relacionadas con el desarrollo. En el extremo opuesto del gráfico, hubo 11 países en los que el gasto superó los 800 millones de dólares. La asistencia humanitaria fue la actividad dominante en la mayoría de los países donde se ejecutan programas de gran envergadura, salvo en el caso del Afganistán, que ocupa el quinto lugar (véase la figura XIX a)).

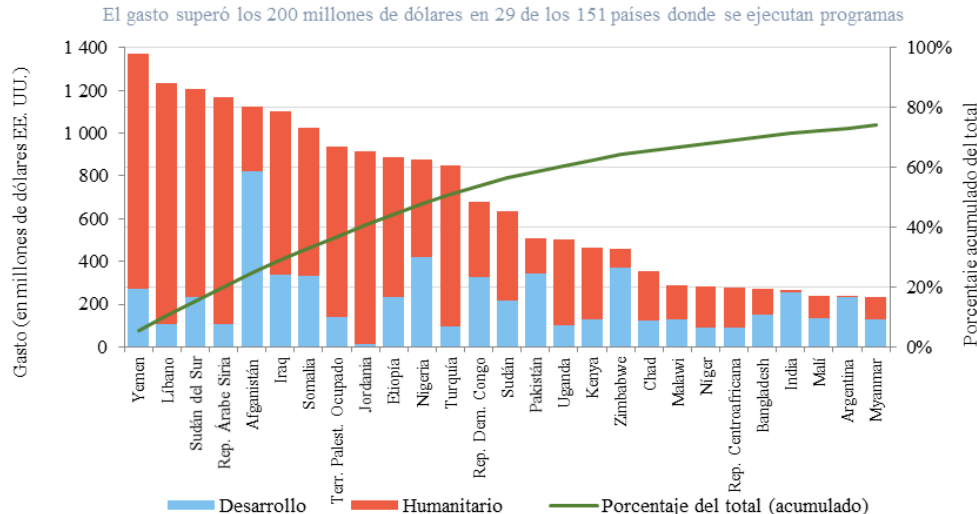
Figura XVIII
Volumen de gastos en todos los países donde se ejecutan programas, 2017



48. En la figura XIX se muestran los gastos en actividades humanitarias y de desarrollo efectuados en 2017 para cada uno de los 151 países donde se ejecutan programas. En la figura XIX a) se muestran los 29 países en que los gastos superaron los 200 millones de dólares, que en conjunto representaron el 77 % de todos los gastos en países, incluido el 89 % de todos los recursos destinados a actividades humanitarias.

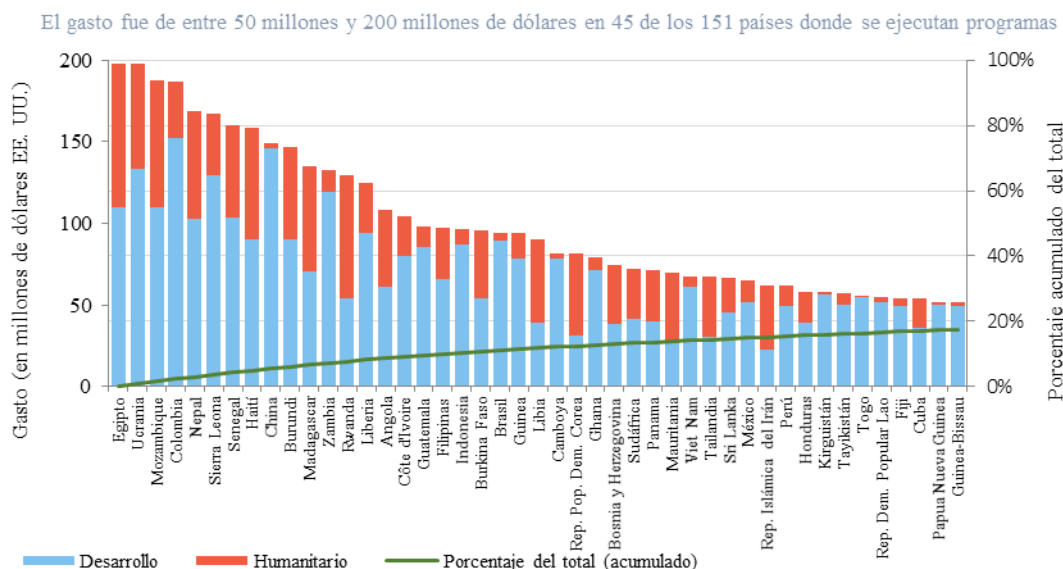
Figura XIX
Nivel de gasto en países donde se ejecutan programas destinado a actividades humanitarias y de desarrollo, 2017

a) Gasto elevado (más de 200 millones de dólares)



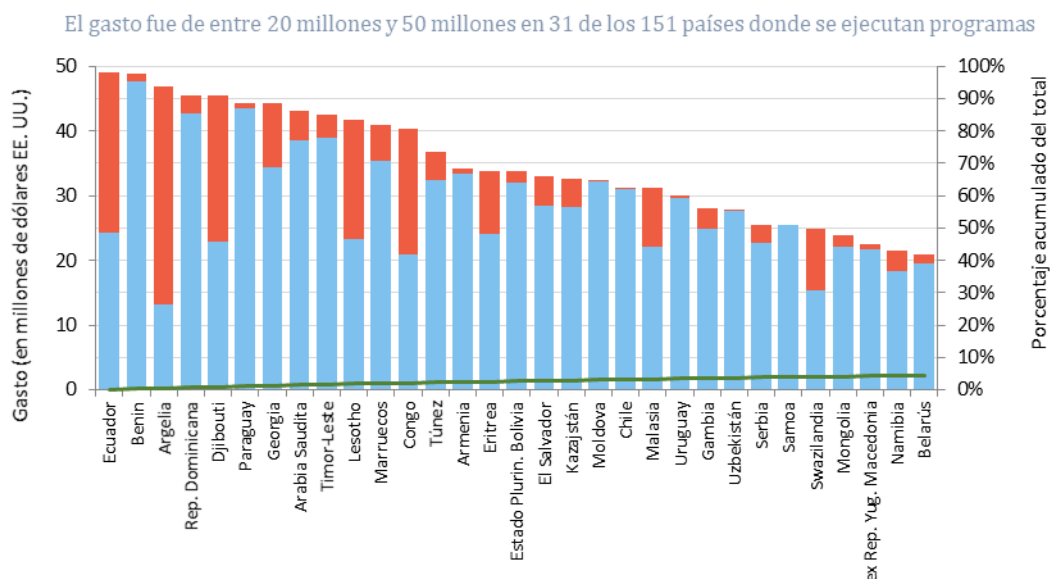
49. Hubo 45 países en los que se gastó entre 50 millones y 200 millones de dólares en 2017; en cambio, dentro del grupo de gasto medio, en todos los países menos seis se gastó más en actividades de desarrollo que en actividades humanitarias (véase la figura XIX b)).

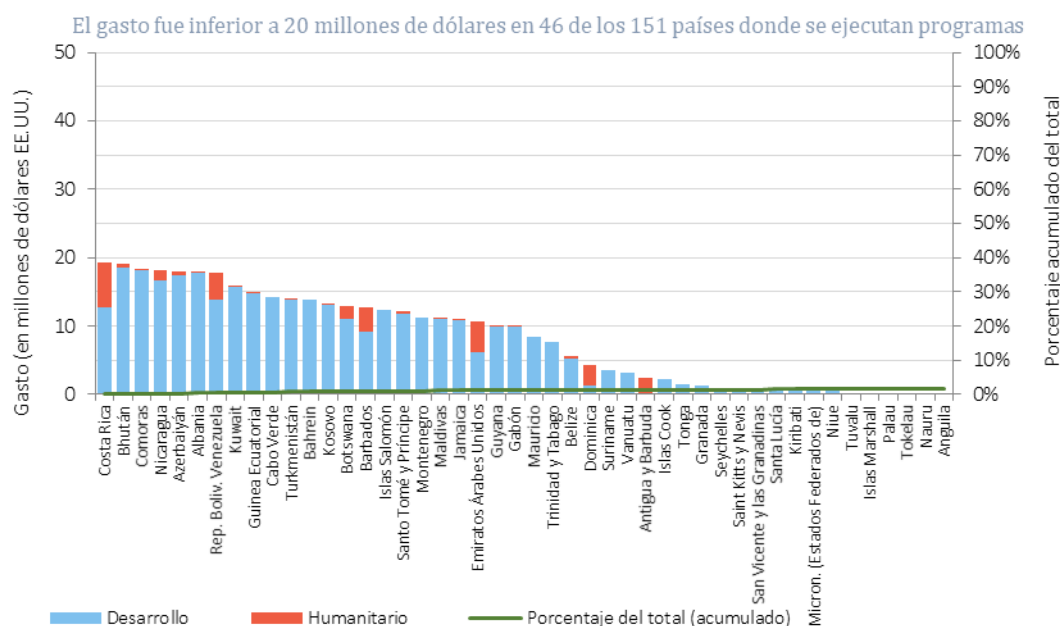
b) Gasto medio (entre 50 millones y 200 millones de dólares)



50. En 77 países se gastó menos de 50 millones de dólares en 2017. Si bien más de la mitad de los países donde se ejecutan programas pertenecen a ese grupo, en conjunto solo representan el 6 % del total (véase la figura XIX c)). Dentro de ese grupo, en 46 países el gasto fue inferior a 20 millones de dólares, que en conjunto representan el 1,5 % del gasto en actividades operacionales para el desarrollo y el 3 % del gasto a nivel de los países en actividades relacionadas con el desarrollo.

c) Gasto bajo (menos de 50 millones de dólares)





51. En su resolución [71/243](#), la Asamblea General observó que los recursos complementarios podían aumentar la fragmentación y los costos de transacción. En la figura XIX se pone de relieve cómo se ha agudizado el aspecto de la fragmentación ya que, además de que, en promedio, el 85 % de los recursos a nivel de países se asignan a fines específicos, en la mayoría de los países donde se ejecutan programas, los recursos disponibles son limitados.

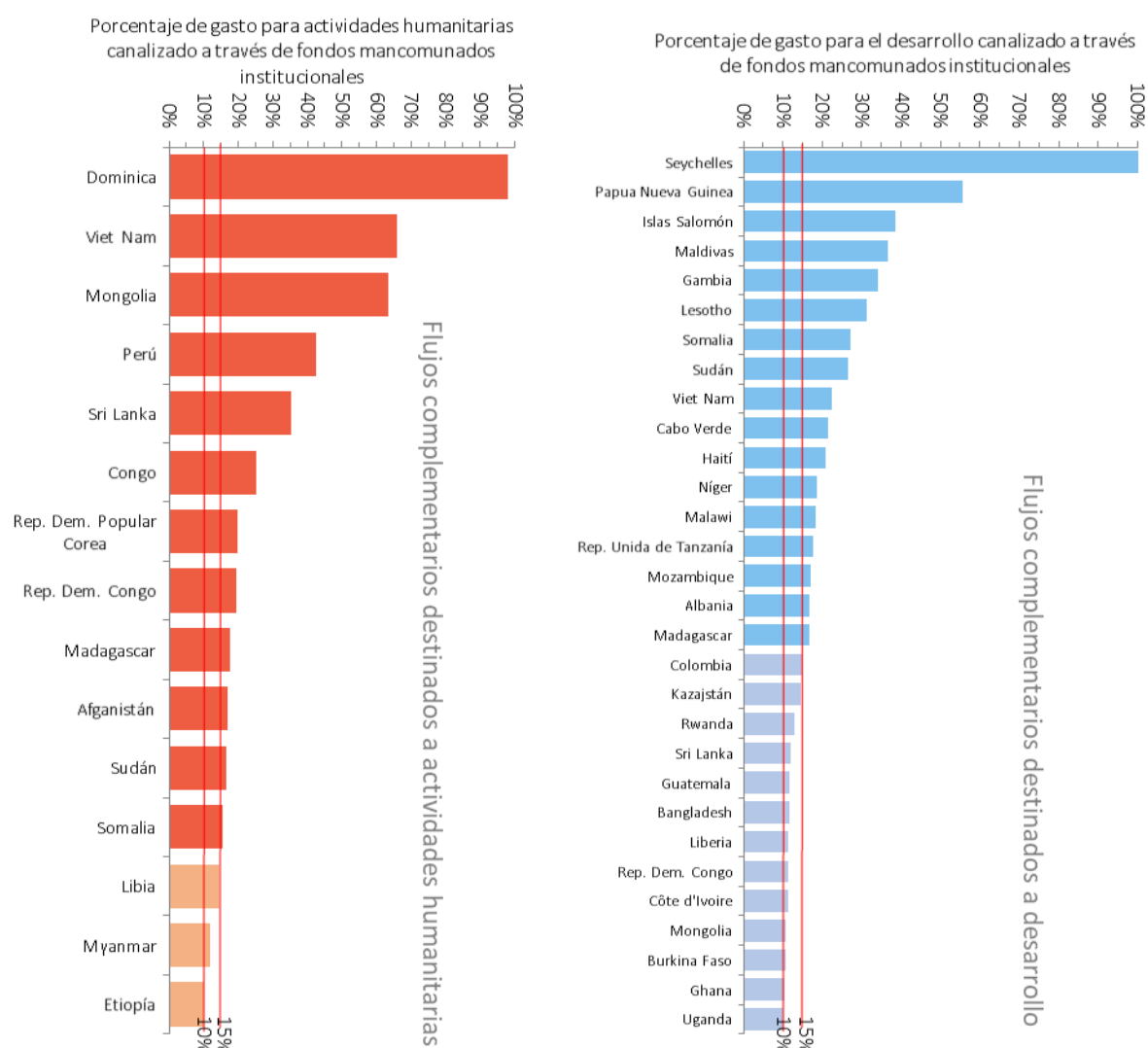
52. En vista de la amplia variedad del importe de gasto entre los distintos países donde se ejecutan programas, hay que considerar la posibilidad de adoptar planteamientos diferenciados con respecto a la configuración de la presencia de las Naciones Unidas. En determinados contextos, contar con locales comunes puede contribuir a aumentar la eficiencia y generar economías de escala, al reducirse el número de activos físicos costosos. En cada uno de los países en que se gastó menos de 50 millones de dólares en 2017 había una media de 5 o 6 oficinas físicas de las Naciones Unidas. Podría parecer que hay más oportunidades de consolidar en locales comunes a múltiples entidades del sistema para el desarrollo en los países donde el gasto es reducido, pero solo en el 20 % de esos países comparten local dos o más entidades. Por otro lado, en los países de gasto bajo, suele compartir locales comunes un número mayor de entidades del sistema para el desarrollo; de media cuatro entidades comparten locales comunes en los países de gasto bajo, mientras que en los países de gasto elevado la media es de 3,3 entidades.

53. En su informe sobre el nuevo posicionamiento del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo a fin de cumplir la Agenda 2030 ([A/72/124-E/2018/3](#)), el Secretario General observó que la fragmentación y la inestabilidad eran la regla, que el cambio eficaz de posicionamiento del sistema para el desarrollo dependería, en gran medida, de cambios en las actuales prácticas de financiación y que los fondos mancomunados interinstitucionales podrían ayudar a paliar la fragmentación mediante la acción colectiva. Esos fondos, no obstante, deberán contar con los recursos necesarios a fin de lograr economías de escala. El Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible ha calculado que, para que los fondos sirvan de centros de gravedad, debería canalizarse a través de los fondos mancomunados interinstitucionales de un país determinado por lo menos el 15 % de los gastos efectuados con cargo a los recursos complementarios. La figura XX muestra en qué

países donde se ejecutan programas se canalizó el mayor porcentaje de gasto mediante fondos mancomunados interinstitucionales en 2017. Como se observa en la figura, hay 17 países en los que como mínimo el 15 % de los flujos complementarios destinados al desarrollo se canalizaron a través de fondos mancomunados interinstitucionales. En el caso de los flujos destinados a sufragar actividades humanitarias, ese umbral se alcanzó en 12 países. En 101 países donde se ejecutan programas, se recurrió a fondos mancomunados interinstitucionales para sufragar un porcentaje inferior al 5 % de los recursos complementarios globales destinados a labores de desarrollo y humanitarias.

Figura XX

Países donde se ejecutan programas que canalizan un porcentaje más alto del gasto complementario destinado a actividades de desarrollo y humanitarias a través de fondos mancomunados interinstitucionales, 2017



C. Gasto en países en situaciones especiales

54. En el cuadro 1 se ofrece una sinopsis de la distribución de los gastos entre diferentes grupos de países en situaciones especiales. El gasto medio de las Naciones Unidas en los 47 países menos adelantados ascendió a 256 millones de dólares en

2017, un 17 % más que en 2016. Más de la mitad (el 57 %) del gasto en los países menos adelantados se destinó a sufragar actividades humanitarias. Los 32 países en desarrollo sin litoral recibieron el mayor gasto per cápita, aunque el porcentaje del total de gastos a nivel de los países que se destinó a esos países disminuyó del 28,8 % en 2016 al 27,2 % en 2017. Los gastos en los pequeños Estados insulares en desarrollo aumentaron en un 17 % entre 2016 y 2017, y la mayor parte de ese aumento correspondió a Cuba y Haití.

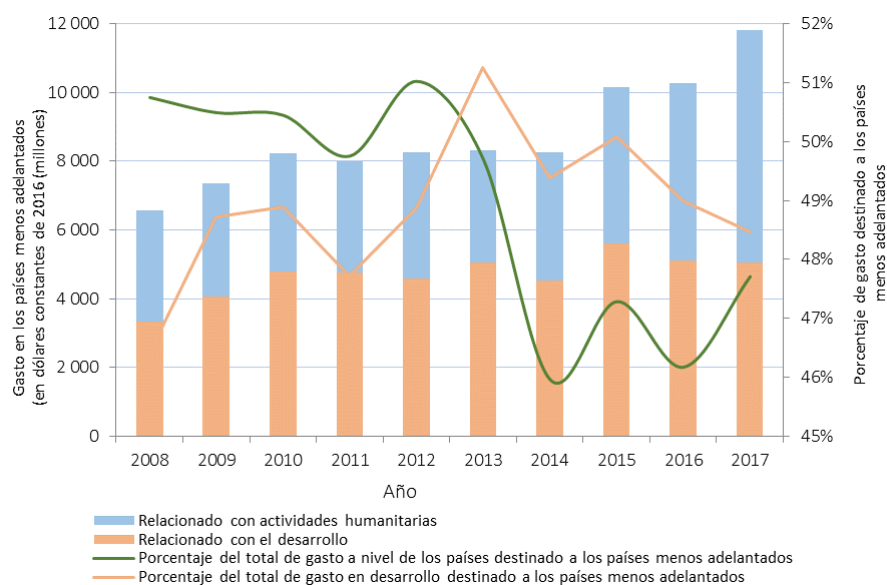
Cuadro 1
Gastos de las Naciones Unidas por grupo de países, 2017

	Número de países	Parte correspondiente a gastos a nivel de los países (porcentaje)	Gasto medio por país (millones de dólares EE. UU.)	Gasto per cápita	Número medio de locales de oficinas
Países menos adelantados	47	47,7	256,0	12,0	22,4
Pequeños Estados insulares en desarrollo	58	2,6	13,0	9,4	4,4
Países en desarrollo sin litoral	32	27,2	214,0	13,6	18,5
Países de África	57	44,9	198,0	9,0	19,4

Nota: los grupos de países no son mutuamente excluyentes.

55. Los gastos en actividades operacionales para el desarrollo en los países menos adelantados ascendieron a 12.000 millones de dólares en 2017, cifra que representó el 47,7 % del gasto total a nivel de los países. Tanto el volumen de gasto en los países menos adelantados como la parte que representó de los gastos totales aumentaron en 2017 con respecto a 2016, como se muestra en el gráfico XXI. En cuanto a los gastos relacionados con el desarrollo efectuados en 2017 en los países menos adelantados, el volumen (5.100 millones de dólares) y el porcentaje (48,7 %) del total de gastos destinados al desarrollo fueron similares a los registrados en 2016.

Figura XXI
Gasto de las Naciones Unidas en los países menos adelantados, 2008 a 2017



III. Transparencia de los flujos financieros

56. La finalidad colectiva no es otra que respaldar eficazmente la Agenda 2030 adoptando un enfoque de todo el sistema. Para conseguirlo, el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo tiene que equilibrar mejor los recursos básicos y complementarios y conseguir más recursos básicos que no estén asignados a fines específicos. En 2017, de todas las contribuciones voluntarias destinadas al sistema para el desarrollo menos de la cuarta parte no estaba asignada a fines específicos o se canalizó a través de fondos mancomunados interinstitucionales o de fondos temáticos de entidades concretas destinados a fines generales. Con el fin de incentivar una financiación más flexible y previsible, la Asamblea también instó a las entidades del sistema para el desarrollo a que fueran más transparentes y responsables en la utilización de los recursos, argumento principal en que se sustenta el pacto de financiación.

A. Transparencia de todo el sistema

57. La mayor parte del análisis de la financiación que figura en el presente anexo se basa en la información contenida en la base de datos financiera de todo el sistema que gestiona el Comité de Alto Nivel sobre Gestión de la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación. En respuesta al mandato de la Asamblea General, en su resolución [71/243](#), de mejorar la comparabilidad de los datos, las definiciones y clasificaciones de todo el sistema, el Comité de Alto Nivel sobre Gestión y el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible están haciendo un esfuerzo conjunto para abandonar la estructura de datos concebida en la época anterior a los Objetivos de Desarrollo Sostenible y sustituirla por un plan para dotar al sistema de las Naciones Unidas de un “cubo de datos” más exhaustivos y desglosados, más acorde con la Agenda 2030.

58. La primera fase de la iniciativa ha dado como resultado un nuevo conjunto de seis estándares de datos, con definiciones y clasificaciones aplicables a todo el sistema que todas las entidades del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo pueden utilizar al presentar informes a la Junta de los Jefes Ejecutivos. Con el tiempo, los datos de financiación desglosados que presenten las entidades serán más fiables, verificables, comparables y pormenorizados y responderán mejor a las solicitudes de los Estados Miembros y otros interesados. El Comité de Alto Nivel sobre Gestión y el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible aprobaron los estándares de datos en el cuarto trimestre de 2018. En 2019, los miembros del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible presentarán informes sobre sus flujos de financiación mediante los nuevos estándares de datos, que prometen información de mejor calidad y más propicia a establecer comparaciones para el informe de 2020 sobre la revisión cuatrienal amplia de la política.

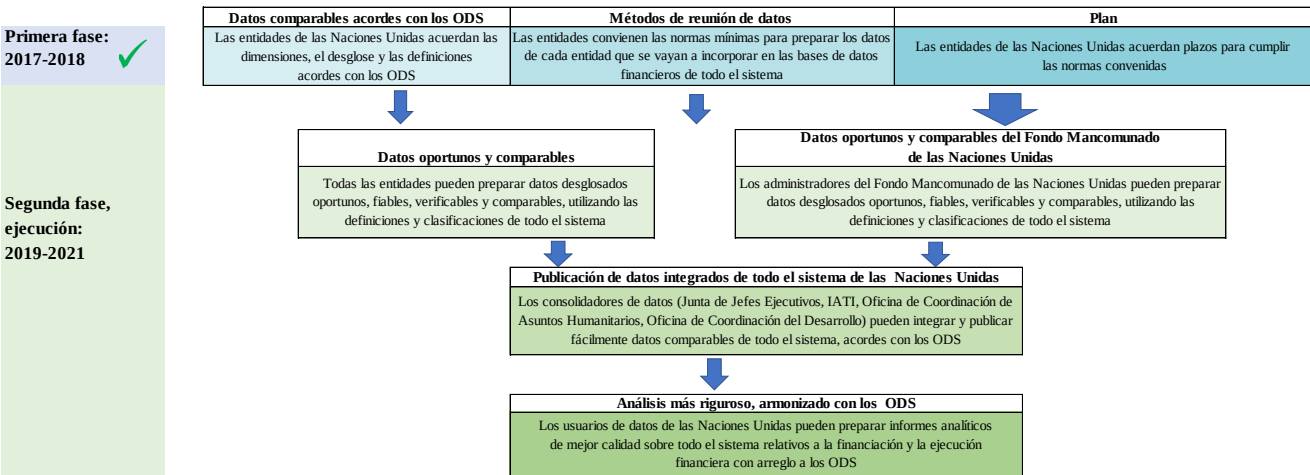
59. Además, los nuevos estándares de datos han introducido una metodología y un formato comunes que permiten vincular las actividades de las Naciones Unidas con la Agenda 2030 indicando cómo se presentará la información sobre la financiación relacionándola con los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y sus 169 metas. Se necesita un período de transición, hasta el 31 de diciembre de 2021, para aplicar plenamente la presentación de informes con respecto a los Objetivos y las metas.

60. Parte de la labor del equipo especial del cubo de datos se terminó con la antelación suficiente para que las entidades del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo pudieran integrar las mejoras en los datos de financiación que constituyen la base del análisis del presente informe. Por ejemplo, en 2018, 42 de las 43 entidades del sistema para el desarrollo presentaron sus datos de financiación a la Junta de los Jefes Ejecutivos, mientras que en 2017 lo hicieron dos tercios de las

entidades; y el 70 % presentó datos de gastos desglosados por países, frente al 46 % en 2017.

61. En la segunda fase de la iniciativa, que se centrará en la aplicación de los estándares acordados, se celebrarán dos talleres de capacitación en 2019 dirigidos al personal de las Naciones Unidas que participa en la presentación anual de datos financieros (véase la figura XXI).

Figura XXII
Marco de resultados para la iniciativa del cubo de datos



62. Aunque no está reconocida a nivel intergubernamental, la norma para presentar informes de la Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda (IATI) ha demostrado que mejora la transparencia de los recursos humanitarios y de desarrollo al permitir que cualquier persona vea claramente qué se financia dónde, quién lo financia y con cuántos recursos. En su informe sobre el nuevo posicionamiento del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, el Secretario General hizo un llamamiento a que todo el sistema participara en la Iniciativa. La participación también es uno de los factores que intervienen en los compromisos establecidos en el pacto de financiación con el fin de fortalecer la transparencia y la presentación de informes en cada entidad y en todo el sistema. A comienzos de 2019 eran 19 las entidades del sistema para el desarrollo que presentaban información a la Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda, 5 más que a finales de 2017. Esas 19 entidades sumaban el 92 % del gasto destinado a actividades operacionales para el desarrollo. Varios grandes contribuyentes al sistema para el desarrollo han expresado la importancia de presentar informes tomando como referencia esa norma, recordando que el cumplimiento se tenía en cuenta al tomar decisiones de financiación. La Iniciativa facilita que los datos se puedan comparar entre las distintas entidades del sistema para el desarrollo, lo cual resulta útil para iniciativas como UN Info, que aspiran a potenciar la transparencia dentro del sistema. La información que presentan a través de la Iniciativa las entidades del sistema para el desarrollo también se publica simultáneamente en un portal de transparencia en línea.

Transparencia a nivel nacional

63. Los marcos presupuestarios comunes están diseñados para fortalecer la calidad de la planificación y movilización de los recursos en todo el sistema y para mejorar la transparencia a nivel nacional. Contar con un marco presupuestario común a mediano plazo en cada país donde se ejecutan programas debería considerarse un requisito mínimo, ya que han pasado ocho años desde que el Grupo de las Naciones

Unidas para el Desarrollo, como se denominó en aquel momento, creó esa herramienta como una de sus orientaciones generales sobre el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo. La versión anualizada del marco presupuestario común ofrece una evaluación y una previsión más realistas de los recursos financieros. Por lo tanto, es una herramienta más útil para los coordinadores residentes y los equipos de las Naciones Unidas en los países, y puede ayudar a resolver el problema de la competencia por los recursos, que han destacado gobiernos y otros asociados⁷.

64. En 2018, el 66 % de los equipos de las Naciones Unidas en los países contaban con marcos presupuestarios comunes a mediano plazo y el 46 % tenía un marco presupuestario común anualizado. Juntos, los equipos en los países dotados de un marco anual representaban el 41 % del gasto nacional relacionado con el desarrollo en 2017.

65. Se espera que UN Info, entre otras iniciativas de mejora de la coherencia, transparencia y rendición de cuentas, muestre claramente cómo se están utilizando los recursos. En marzo de 2019, 32 equipos en los países podían utilizar UN Info; el objetivo fijado en el pacto de financiación es que para 2021 esté disponible para 100 países.

B. Recuperación de gastos

66. Desde 2004, en sucesivas resoluciones de la Asamblea General relativas a la revisión cuatrienal amplia de la política⁸ se ha reiterado la importancia de que las entidades del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo logren la recuperación total de los gastos a fin de no tener que utilizar los recursos básicos para subvencionar proyectos con cargo a recursos complementarios. La necesidad de lograr la recuperación total de los gastos se señaló en el informe del Secretario General sobre el nuevo posicionamiento del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo a fin de cumplir la Agenda 2030 ([A/72/124-E/2018/3](#)) y en la resolución [72/279](#) de la Asamblea General. En respuesta, en el pacto de financiación, el sistema para el desarrollo se compromete a mejorar la comparabilidad de las clasificaciones y las definiciones de los gastos que aplican las distintas entidades con el fin de aumentar la transparencia y mejorar la calidad de la información sobre el costo real de los programas de las Naciones Unidas.

67. La encuesta dirigida a las sedes de 2018 reveló que todas salvo dos entidades de las Naciones Unidas⁹ habían adoptado un marco de recuperación de gastos para recuperar los costos de los proyectos con cargo a recursos complementarios que se habían financiado con cargo a recursos básicos. En cuanto a las dos excepciones, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola indicó que había presentado a examen una política y la Organización Internacional del Trabajo comunicó que estaba estudiando opciones a ese respecto.

68. En la reunión que mantuvo en junio de 2018 la Red de Finanzas y Presupuesto, se reconoció que, aunque las entidades del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo acuerden los principios para recuperar los gastos, la armonización es complicada debido a que cada entidad tiene su propia estructura de financiación. Las

⁷ Según las respuestas a la encuesta de 2017 de los Gobiernos de países donde se ejecutan programas.

⁸ Hasta 2012 se denominaba revisión trienal amplia.

⁹ Aunque no están exentos del mandato de recuperación de los gastos, en esta encuesta se excluyen los departamentos de la Secretaría, ya que sus políticas de recuperación de gastos se definen de manera centralizada y son aprobadas por la Asamblea General para toda la Secretaría.

economías de escala son una variable importante: en el caso de los programas relativamente pequeños, es poco probable que un sistema de recuperación basado en porcentajes estándar compense todos los gastos administrativos, de apoyo y demás costos no relacionados con los programas.

69. En 2018 la FAO comenzó a aplicar una nueva política de recuperación de gastos que incorpora gastos de apoyo destinados a sufragar los servicios necesarios para obtener insumos específicos de los proyectos, como la contratación de personal, la organización y prestación de asistencia técnica y la adquisición de equipo y suministros, en su caso. En la reunión de la Red de Finanzas y Presupuesto, las entidades del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo acogieron con agrado el nuevo enfoque que ha adoptado la FAO de incorporar los gastos de apoyo en los presupuestos de los proyectos indicando precios unitarios. Esa práctica podría facilitar la recuperación de gastos, especialmente en el caso de proyectos pequeños, en lugar de aplicar un porcentaje estándar para recuperar los gastos no relacionados con los programas.

70. En su resolución 71/243, la Asamblea General solicitó que los gastos no relacionados con los programas de las entidades del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo se basaran en el principio de la recuperación total de los gastos, proporcionalmente a los recursos básicos y complementarios. Sigue habiendo una diferencia apreciable en la distribución de los gastos no relacionados con los programas entre los recursos básicos y los complementarios (véase el cuadro que figura a continuación), lo cual causa grandes diferencias en la proporción de recursos disponible para financiar actividades de programas. En 2017, las actividades programáticas recibieron el 61 % de los recursos básicos, frente al 93 % de los recursos complementarios. En total, el 86 % de los recursos se gastan en actividades de los programas.

Cuadro 2

Desglose de los gastos de los programas y los gastos no relacionados con los programas, 2017^a

	Recursos básicos		Recursos complementarios		Total	
	Millones de dólares de los EE.UU.	Porcentaje	Millones de dólares de los EE.UU.	Porcentaje	Millones de dólares de los EE.UU.	Porcentaje
Actividades de los programas	3 231	60,9	18 968	92,6	22 199	86,0
Actividades no relacionadas con los programas (p. ej. apoyo a los programas, gestión, eficacia del desarrollo)	2 077	39,1	1 523	7,4	3 599	14,0

^a Calculado a partir de los datos reunidos a través de la encuesta a las sedes de 2018, complementados con estados financieros en línea.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Fondo de Población de las Naciones Unidas y Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres

71. En 2013, las Juntas Ejecutivas del PNUD, el UNICEF, el UNFPA y la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres) —cuatro organizaciones que en conjunto representan cerca del 40 % de la financiación destinada a actividades operacionales para el desarrollo— suscribieron una tasa general de recuperación de gastos armonizada del 8 % para las

contribuciones complementarias, que comenzaría a aplicarse en 2014. En 2016 las Juntas Ejecutivas revisaron la tasa y decidieron mantenerla.

72. En 2018 las cuatro entidades presentaron un documento conjunto a las Juntas en el que proponían adoptar un nuevo enfoque modular que indicara de forma más explícita la posibilidad de reservar una suma fija de los recursos básicos para financiar determinadas actividades consideradas esenciales. La propuesta se asemeja a una metodología de módulos o bloques, en la que se desglosan detalladamente las funciones en las que debe darse prioridad a las actividades indispensables de la entidad conforme a las orientaciones, las preferencias o las decisiones de su Junta Ejecutiva. Las actividades a las que se asignara la máxima prioridad se financiarían con cargo a los recursos básicos, mientras que las actividades a las que se concediera un grado de prioridad inferior se financiarían con los ingresos generados al imputar la tasa de recuperación de gastos a los programas y proyectos, lo que contribuiría a velar por la estabilidad de la financiación de las actividades verdaderamente esenciales incluso cuando fluctuara la financiación básica general.

73. Las Juntas acogieron con beneplácito la propuesta conjunta y solicitaron a las cuatro entidades que examinaran conjuntamente las definiciones de gastos y las clasificaciones de actividades y los gastos asociados existentes, con miras a seguir armonizando sus enfoques y presentar ese examen en el segundo período ordinario de sesiones de cada Junta en 2019. Las Juntas solicitaron también a las cuatro entidades que presentaran una propuesta exhaustiva preliminar sobre la política de recuperación de gastos para que las Juntas la consideraran en sus respectivos primeros períodos ordinarios de sesiones de 2020, con vistas a presentar una propuesta detallada final para que las Juntas adoptaran una decisión en sus segundos períodos ordinarios de sesiones de 2020.

74. En la propuesta conjunta, las cuatro entidades reconocieron que aún no habían logrado la recuperación total de los gastos utilizando la metodología actual, lo que se debía en parte a que algunos donantes no estaban dispuestos a pagar las tasas estándar de recuperación de gastos. La encuesta a las sedes de 2018 reveló que la mayoría de las entidades del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo concedían exenciones de tasas para algunos acuerdos. El importe total de los acuerdos a los que se concedieron exenciones en todo el sistema superó los 1.200 millones de dólares en 2017. El pacto de financiación recoge el compromiso de los Estados Miembros de respetar plenamente las tasas de recuperación de gastos aprobadas por sus órganos rectores (compromiso 7) y también el compromiso de las entidades del sistema para el desarrollo de aplicar y comunicar plenamente las políticas y tasas de recuperación de gastos aprobadas (compromiso 12).