



Consejo Económico y Social

Distr. general
5 de mayo de 2009
Español
Original: inglés

Período de sesiones sustantivo de 2009

Ginebra 6 a 31 de julio de 2009

Tema 3 del programa provisional*

**Actividades operacionales de las Naciones Unidas
para la cooperación internacional para el desarrollo**

Medidas adoptadas por las juntas ejecutivas y los órganos rectores de los fondos, programas y organismos especializados de las Naciones Unidas en la esfera de la simplificación y armonización del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo

Informe del Secretario General

Resumen

El sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo ha intensificado los esfuerzos en pro de la simplificación y la armonización de las normas y procedimientos a fin de lograr un mayor ajuste entre las diversas modalidades de funcionamiento y la búsqueda de coherencia. A nivel de todo el sistema, el Plan de Acción del Comité de Alto Nivel de la Junta de los jefes ejecutivos para la armonización de las prácticas institucionales en el sistema de las Naciones Unidas constituye una medida significativa para introducir una modificación a fondo en la esfera de la administración y la gestión. Las medidas de reforma recientes, en particular el ensayo en algunos países de la iniciativa “Unidos en la acción”, han generado una nueva energía y una sensación de urgencia que motivan al sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo a reevaluar la forma en que realiza sus actividades a fin de facilitar la coherencia de las operaciones de las Naciones Unidas a nivel de países.

Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas han respondido ampliamente a los mandatos sobre costos de transacción y la eficiencia de las actividades operacionales para el desarrollo, en particular a la resolución 62/208 de la Asamblea General. Se han emprendido muchas iniciativas importantes en diversas

* E/2009/100.



esferas y algunos proyectos de efecto rápido han empezado a rendir resultados tangibles en cuanto a la reducción de los costos de transacción y la promoción de una mayor colaboración entre organismos. Esos procesos han sido motivados por un impulso político creciente, demostrado por el aumento del alcance y del número de las orientaciones sobre prácticas institucionales impartidas por las juntas ejecutivas y los órganos rectores. No obstante, todavía quedan obstáculos por superar, principalmente debido a la diversidad del sistema de las Naciones Unidas y a la insuficiencia y las características de la financiación.

En el presente informe se da cuenta de los progresos hacia la simplificación y la armonización a nivel de todo el sistema y a nivel de cada organismo, con hincapié en las medidas adoptadas por las juntas ejecutivas y los órganos rectores en atención a los mandatos de la Asamblea General.

El Consejo Económico y Social tal vez desee tomar nota del informe e instar a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas a seguir esforzándose por lograr la simplificación y la armonización, bajo la guía de sus juntas ejecutivas y órganos rectores.

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	3
II. Simplificación y armonización de las tasas, las prácticas y las políticas de recuperación de costos	4
A. Actividades y avances a nivel de todo el sistema	5
B. Medidas que han de adoptar las juntas ejecutivas y los órganos rectores	6
III. Racionalización de la presencia de las Naciones Unidas en los países mediante la utilización de locales y servicios comunes y la agrupación de los miembros del equipo	10
A. Actividades y progreso a nivel de todo el sistema	11
B. Medidas adoptadas por las juntas ejecutivas y los órganos rectores	12
IV. Simplificación y armonización de las normas, procedimientos y prácticas institucionales	15
A. Gestiones y avances a nivel de todo el sistema	16
B. Medidas adoptadas por las juntas ejecutivas y los órganos rectores	20
V. Conclusiones	23

I. Introducción

1. La búsqueda de la simplificación y la armonización de las modalidades de funcionamiento del sistema de las Naciones Unidas no es cosa nueva. Ya en 1977, la Asamblea General, recomendó en su resolución 32/197, una serie de medidas para lograr la mayor uniformidad posible en los procedimientos administrativos, financieros, presupuestarios, de personal y de planificación a fin de reducir los costos de transacción y aumentar la disponibilidad de recursos para los países en que se ejecutaban programas. La necesidad de avanzar hacia la coherencia de la administración y la gestión a nivel de todo el sistema ha venido adquiriendo mayor impulso político y se ha reflejado reiteradamente en las resoluciones de la Asamblea sobre las actividades operacionales para el desarrollo. Recientemente, en el párrafo 112 de la resolución 62/208, la Asamblea pidió a las juntas ejecutivas y a los órganos rectores de los fondos, programas y organismos especializados de las Naciones Unidas que evaluaran los progresos logrados, incluidos los costos y beneficios, en la esfera de la simplificación y armonización del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo en los planos mundial, regional y nacional, y que analizaran los posibles efectos en la programación para el desarrollo y presentaran informes anuales al Consejo Económico y Social en su período de sesiones sustantivo.

2. Tras la aprobación de la resolución 62/208 la cuestión de la simplificación y la armonización de las prácticas institucionales ha venido recibiendo cada vez mayor atención en los procesos intergubernamentales, como se refleja en el documento de sesión presentado al Consejo en su período de sesiones sustantivo de 2008 sobre las medidas adoptadas por las juntas ejecutivas y los órganos rectores a ese respecto (E/2008/CRP.4). El Consejo, teniendo presente ese impulso, en su resolución 2008/2 pidió que el Secretario General hiciera todo lo necesario para que la información proporcionada sobre ese asunto se presentara en un informe en los períodos de sesiones futuros del Consejo.

3. El presente informe se ha preparado en respuesta a esa solicitud. Proporciona al Consejo una sinopsis amplia de los progresos respecto de la simplificación y la armonización a nivel de todo el sistema y a nivel de cada organismo. Se ha hecho especial hincapié en las medidas emprendidas por las juntas ejecutivas y los órganos rectores en el curso de 2008. El informe se centra en tres temas que se han destacado en las resoluciones recientes de la Asamblea General sobre la revisión trienal amplia de las actividades operacionales, a saber, la armonización de las políticas de recuperación de costos, la racionalización de la presencia de las Naciones Unidas en un país y la simplificación y armonización de las normas, los procedimientos y las prácticas institucionales.

4. En los informes anuales presentados al Consejo por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) se proporciona información sobre las deliberaciones de sus respectivas juntas ejecutivas sobre la simplificación y la armonización. En consecuencia, el presente informe abarca solamente las medidas adoptadas por los órganos intergubernamentales de otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. El informe se complementa con los informes del Secretario General sobre los resultados logrados y las medidas y procesos emprendidos como seguimiento de la resolución 62/208, sobre el sistema de coordinadores residentes, y

sobre los problemas en la esfera de los recursos humanos en el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo a nivel de países.

II. Simplificación y armonización de las tasas, las prácticas y las políticas de recuperación de costos

5. El desequilibrio creciente entre los recursos básicos y los complementarios aumenta considerablemente los costos de transacción y dificulta la aplicación del principio de la recuperación total de los costos. En 2007, los recursos complementarios constituyeron más del 71% de la financiación total que recibió el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo. Las actividades relacionadas con la negociación de los distintos acuerdos de financiación, el seguimiento de la programación y la información sobre los datos financieros respecto de un elevado número de proyectos añaden costos significativos.

6. Sin embargo, la recuperación total sigue siendo infrecuente en el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo. Una sinopsis reciente de la situación financiera de los organismos especializados indica que por lo menos la mitad de los recursos de esos organismos procede de contribuciones voluntarias y que los gastos de apoyo no se recuperan en su totalidad.

7. Los principios, las políticas y las prácticas del sistema de las Naciones Unidas en cuanto a recuperación de costos siguen siendo diversos y complejos, lo que por una parte debilita la imagen de las Naciones Unidas como sistema unificado y, por otra, aumenta los costos de transacción de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y de sus asociados para el desarrollo. Aunque muchas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas han aceptado en mayor o menor medida la tasa del 13% como tasa estándar de recuperación de costos, se ha utilizado una amplia gama de tasas de recuperación de costos en respuesta a la diversidad cada vez mayor de las actividades de los programas, los arreglos de financiación y las estructuras de costos.

8. Pese a los esfuerzos renovados que se han desplegado en los últimos años para simplificar las clasificaciones de los costos y armonizar las prácticas de recuperación de costos, sigue habiendo deficiencias considerables. Por ejemplo, aunque la definición de costos directos, costos indirectos variables y costos indirectos fijos se usa ampliamente en el sistema de las Naciones Unidas (véase el recuadro), aún no se han armonizado los elementos incluidos en cada una de esas categorías. A largo plazo, las organizaciones deben determinar y recuperar más completamente los costos directos de manera que las actividades de los proyectos financiadas con recursos complementarios no sean subvencionadas en parte con recursos del presupuesto básico.

Categorías de costos de las actividades extrapresupuestarias

En 2003 el Comité de Alto Nivel sobre Gestión estableció un grupo de trabajo, presidido por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), con el objeto de promover la elaboración de directrices comunes para la aplicación de los gastos de apoyo a los programas en el sistema de

las Naciones Unidas. En tres reuniones celebradas entre 2003 y 2005, el grupo de trabajo llegó a un consenso sobre definiciones comunes de categorías de costos y principios para la recuperación de costos, como sigue:

a) Los costos directos son ocasionados por las actividades, proyectos y programas que realiza una organización en cumplimiento de su mandato y pueden atribuirse plenamente a esas actividades, proyectos y programas. Incluyen, por ejemplo, el costo del personal de proyectos y del equipo;

b) Los costos indirectos fijos son costos que debe sufragar una organización, con prescindencia del alcance y del nivel de sus actividades, que no pueden atribuirse inequívocamente a actividades, proyectos o programas específicos. Esos costos habitualmente incluyen, por ejemplo, el costo del personal directivo de una organización;

c) Los costos variables indirectos, por lo general denominados gastos de apoyo a los programas, son efectuados por una organización como parte de sus actividades, proyectos y programas y en apoyo de éstos, y no pueden atribuirse inequívocamente a actividades, proyectos o programas específicos. Esos ejemplos de estos costos son las dependencias de servicios y administrativas y sus sistemas y costos operacionales conexos.

9. Preocupa cada vez más a los Estados Miembros que las actividades financiadas con recursos complementarios sean subvencionadas con recursos básicos. En su resolución 62/208, la Asamblea General pidió a las juntas ejecutivas de los fondos, programas y organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas que examinaran la cuestión de la recuperación de costos a fin de que no se utilizaran recursos básicos para subvencionar proyectos financiados con cargo a recursos complementarios, suplementarios o extrapresupuestarios. La Asamblea también pidió al sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo que normalizara y armonizara más los conceptos, las prácticas y la clasificación de costos relacionados con los costos de transacción y la recuperación de costos, ateniéndose al mismo tiempo al principio de la recuperación de la totalidad de los costos de administración de todas las contribuciones de recursos complementarios, suplementarios y extrapresupuestarios incluso en los programas conjuntos.

A. Actividades y avances a nivel de todo el sistema

10. Sobre la base de un acuerdo anterior sobre la clasificación de los costos, en el marco de las actividades interinstitucionales recientes se ha pasado del examen de las tasas de recuperación de los gastos de apoyo a los programas al examen de cuestiones de política más amplias. El Comité de Alto Nivel sobre Gestión de la Junta ha iniciado un proceso de reexamen de las actuales modalidades de recuperación de costos con miras a una mayor armonización de las políticas al respecto habida cuenta del ensayo de la iniciativa “unidos en la acción” a nivel de países. Se han formulado varias recomendaciones concretas, como la de centrar la atención, a corto plazo, en los costos directos y los costos indirectos que han de imputarse a los proyectos y, a mediano y largo plazo, en la elaboración de directrices comunes para la recuperación de costos.

11. En abril de 2008, el PNUD, el UNFPA, el UNICEF, el PMA y algunos organismos especializados convinieron en que utilizarían una tasa del 7% como tasa armonizada de costo indirecto de apoyo a los programas financiados con cargo a fondos fiduciarios de donantes múltiples y para los programas y actividades interinstitucionales conjuntos a nivel de países. Las organizaciones decidieron que el objetivo a largo plazo sería la recuperación total de los costos mediante la determinación y recuperación más exhaustivas de los costos directos.

12. Se han planteado otras iniciativas de reforma en esta esfera en el contexto de un grupo de trabajo conjunto del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Comité de Alto Nivel sobre Gestión que se estableció en 2008 y debe concluir su labor para fines de 2009, cuyo objetivo es proporcionar directrices para: a) determinar con claridad las categorías de costos relacionados directa e indirectamente con las actividades extrapresupuestarias y las respectivas metodologías para la determinación de los costos, y llegar a un entendimiento común al respecto; b) adoptar una política sostenible y armonizada sobre los costos de apoyo para evitar que los proyectos con cargo a fondos extrapresupuestarios sean subvencionados con recursos básicos de las organizaciones; y c) lograr, mediante mayor rendición de cuentas y transparencia, mayor compatibilidad dentro del sistema de las Naciones Unidas y mayor credibilidad y confianza cuando se propongan a los donantes las tasas de los costos de apoyo a los programas.

B. Medidas que han de adoptar las juntas ejecutivas y los órganos rectores

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

13. En la actualidad la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura recupera los costos de apoyo a los programas cobrando un porcentaje, por ejemplo, el 13%, de los gastos de un proyecto financiado con recursos extrapresupuestarios. Desde el 1° de diciembre de 2006 se ha aplicado a las cuentas especiales de la UNESCO una tasa del 10%, salvo que el Director General decida otra cosa. En abril de 2008 la UNESCO se unió al consenso de que en el caso de los programas y actividades financiados con fondos fiduciarios de donantes múltiples y los programas y actividades interinstitucionales conjuntos a nivel de países se utilizara una tasa armonizada de costos de apoyo a los programas del 7%.

14. En la 180ª reunión del Consejo Ejecutivo de la UNESCO, celebrada en julio de 2008, el Director General informó sobre la gestión de los recursos y actividades extrapresupuestarios y presentó información actualizada sobre la política de recuperación de costos de la Organización. Tras examinar el informe, el Consejo Ejecutivo: a) tomó nota de la función rectora que había asumido la UNESCO en el marco del Comité de Alto Nivel sobre Gestión para la armonización de las políticas de recuperación de costos en las organizaciones de las Naciones Unidas; b) celebró la decisión del Director General de introducir y aplicar una política de recuperación de costos en que se reconociera el principio de la recuperación total de los costos de conformidad con la revisión trienal amplia; y c) tomó nota de las directrices elaboradas por la UNESCO sobre la política de recuperación de costos y los aspectos presupuestarios de los proyectos financiados con fondos extrapresupuestarios y expresó su reconocimiento por las primeras medidas

adoptadas para determinar claramente los costos directos y los costos indirectos, tanto fijos como variables, de las actividades extrapresupuestarias, así como para incluir todas las funciones de apoyo identificables en los costos directos de los proyectos.

15. El Consejo Ejecutivo de la UNESCO invitó también al Director General a: a) seguir elaborando esas directrices sobre la base de una metodología bien definida para la determinación de los costos de apoyo; b) proseguir con los esfuerzos para establecer una política bien definida respecto de los costos de apoyo; y c) presentarle en su 181ª reunión la política de recuperación de costos de la UNESCO, habida cuenta de las actividades previstas respecto de la armonización de este asunto en el sistema de las Naciones Unidas y los resultados del estudio de determinación de costos que estaba realizando la secretaría.

Organización Mundial de la Salud

16. La Organización Mundial de la Salud (OMS) sigue tropezando con graves dificultades para financiar las funciones de apoyo de gestión y administración debido, por una parte, al aumento de la financiación con contribuciones voluntarias y, por otra, a la insuficiente recuperación de los costos. En la actualidad, la tasa media de costos de apoyo a los programas que aplica la OMS es inferior al 7%. El déficit de financiación de las funciones de apoyo está aumentando al tiempo que los donantes solicitan reiteradamente a la OMS que reduzca el cargo estándar del 13%.

17. Se están adoptando una serie de medidas para suplir el déficit de financiación de los costos indirectos de la Organización. Se ha impuesto mayor disciplina presupuestaria y, se ha prestado mayor atención al costo de la ejecución de programas voluntarios a fin de que todos los costos relacionados directamente con la ejecución se carguen a los respectivos programas.

18. Los avances recientes a ese respecto se reflejaron en los informes de la secretaría sobre las reformas de gestión presentados en las reuniones séptima y octava del Comité de Programa, Presupuesto y Administración del Consejo Ejecutivo celebradas en enero y mayo de 2008, respectivamente. En la séptima reunión, el Comité observó que se estaban tomando diversas medidas para lograr la financiación sostenible de las funciones de apoyo indirecto a la vez que se mantenía la tasa estándar de recuperación de los costos de apoyo a los programas del 13%, así como otras medidas similares a las adoptadas por otros organismos del sistema de las Naciones Unidas. En la octava reunión, el Comité expresó su beneplácito por las medidas que se estaban adoptando para definir mejor los costos directos y los costos indirectos que entrañaba la prestación de apoyo administrativo y de otra índole a las actividades financiadas con contribuciones voluntarias, e instó a la secretaría a determinar mecanismos para asegurar que esas funciones de apoyo indispensable estuvieran suficientemente financiadas.

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación

19. La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación aplica diversas tasas de recuperación de los costos de apoyo a los programas a distintas categorías de proyectos financiados con fondos extrapresupuestario. En el caso de la asistencia técnica y el apoyo directo a las actividades del programa ordinario, se aplica una tasa uniforme del 13%. Respecto de la asistencia de

emergencia, se aplica una tasa máxima del 10%. Para las actividades financiadas conjuntamente se utiliza actualmente una tasa del 10% o menos.

20. En el período comprendido entre el 1° de julio de 2007 y el 31 de mayo de 2008 la FAO inició 714 proyectos, en todos los cuales se han aplicado tasas compatibles con la política aprobada en la actualidad. Se aprobaron siete proyectos nuevos como programas conjuntos en los países en que se está ensayando la iniciativa “unidos en la acción”, a los que se carga una tasa de recuperación de costos de apoyo del 7% de conformidad con el acuerdo entre los organismos de las Naciones Unidas, y el saldo se recupera como costo directo de los proyectos. Sin embargo, una parte importante de los costos de la FAO por apoyo a los programas sigue sin recuperarse.

21. En el informe anual sobre costos de apoyo y recuperación de costos presentado al Comité de Finanzas del Consejo de la FAO en su 123ª reunión se exponen los avances recientes a ese respecto. Tras examinar el informe, el Comité: a) comprobó que las tasas de costos de apoyo a los proyectos en el período examinado se habían aplicado en el marco de la política aprobada; b) observó con preocupación que persistía y se intensificaba la insuficiencia de la recuperación de los costos de apoyo administrativo y los costos de apoyo operacional respecto de las actividades extrapresupuestarias; y c) apoyó la propuesta de que se ampliara la política sobre costos de apoyo de manera que incluyera los costos fijos indirectos; y d) declaró que esperaba recibir una propuesta al respecto en el próximo informe anual.

22. La cuestión de la recuperación de costos se examinó en la reunión conjunta de la 100ª reunión del Comité de Programación de la FAO y en la 123ª reunión del Comité de Finanzas, celebrada en noviembre de 2008, en el curso de la cual ambos Comités observaron con preocupación que el nivel del déficit de recuperación de los costos administrativos y operacionales respecto de las actividades extrapresupuestarias se había estimado en un 37% en el período 2006-2007, lo que entrañaba una subvención oculta considerable con cargo a las cuotas prorrateadas. Los Comités estimaban que la organización debía establecer modalidades de presupuestación de programas y proyectos financiados con fondos extrapresupuestarios que permitieran aumentar la recuperación de los costos, habida cuenta de las actividades en curso para armonizar esas políticas y prácticas en el sistema de las Naciones Unidas.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

23. La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito recupera los costos de apoyo a los programas aplicando un cargo de hasta un 13% a las actividades financiadas con contribuciones con fines especiales (contribuciones asignadas). En el período 2005-2007, se aplicaron tasas reducidas de costos de apoyo a los programas a diversos proyectos por un valor total de 76,2 millones de dólares.

24. En el 51° período de sesiones de la Comisión de Estupefacientes celebrado en marzo de 2008, el Director Ejecutivo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito presentó un informe en que se exponía la experiencia de la Oficina respecto de la aplicación de la política de recuperación de costos de las Naciones Unidas. El Director Ejecutivo confirmó que la Oficina seguiría aplicando las políticas de procedimiento de las Naciones Unidas respecto de los cargos de apoyo a los programas y se encargaría de que se aplicaran criterios claros y

uniformes para la concesión de excepciones al uso de la tasa uniforme del 13% en 2008 y 2009. La Oficina se compromete a aplicar las políticas sobre los cargos de apoyo a los programas que se están elaborando en el marco de la iniciativa “unidos en la acción”.

25. La Comisión tomó nota del informe del Director Ejecutivo y decidió establecer un grupo de trabajo intergubernamental de participación abierta para que examinara la forma de mejorar las estructuras de gobernanza y la situación financiera de la Oficina y presentara recomendaciones al respecto a la Comisión en su 52° período de sesiones.

Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer

26. En el primer período de sesiones de 2008, la Junta Ejecutiva del PNUD/ UNFPA reiteró la necesidad de que el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) garantizara que las funciones relacionadas con la gestión de otros recursos se financiaran debidamente y que no hubiera que subvencionarlas con recursos ordinarios; instó al UNIFEM a que armonizara con las organizaciones de las Naciones Unidas su política de recuperación de costos respecto de los fondos fiduciarios de donantes múltiples, los programas conjuntos y las oficinas comunes; y pidió al UNIFEM que le informara en el período de sesiones anual de 2008 sobre los criterios y procedimientos para hacer excepciones a la norma de la tasa uniforme y sobre la ejecución de la política de recuperación de costos.

27. En respuesta a esa solicitud, el UNIFEM presentó una nota de antecedentes sobre la estructura de los costos y la política de recuperación de costos en que se consignaba la conclusión de que la aplicación de la tasa uniforme del 7% respecto de los costos de apoyo recomendada en el marco de la nueva política de recuperación de costos permitiría recuperar en gran medida los costos indirectos correspondientes a la gestión de programas y proyectos financiados con cargo a fondos fiduciarios y arreglos de terceras partes en la financiación. En la nota el UNIFEM proponía también procedimientos para la concesión de excepciones a la aplicación de la tasa uniforme mediante un examen caso por caso.

28. Tras examinar la nota, la Junta instó al UNIFEM a que siguiera armonizando su política de clasificación y recuperación de costos con otros fondos y programas de las Naciones Unidas. Además, la Junta decidió que se estableciera una tasa de recuperación del 7% respecto de los costos de apoyo indirectos en el caso de las nuevas contribuciones de terceros, y una tasa del 5% en el caso de las contribuciones para participar en la financiación de los gastos. La Junta también pidió a la Directora Ejecutiva que le informara sobre la aplicación de la política de recuperación de costos, lo que incluía los efectos de las tasas aplicadas en los recursos ordinarios y de otra índole, así como sobre la utilización y asignación de los costos indirectos recuperados, para su examen en el segundo período ordinario de sesiones de la Junta en 2009. La Junta decidió mantener la autoridad de la Directora Ejecutiva del UNIFEM a los efectos de conceder excepciones a las tasas de recuperación de costos mediante un examen caso por caso, teniendo en cuenta los efectos financieros en la organización.

III. Racionalización de la presencia de las Naciones Unidas en los países mediante la utilización de locales y servicios comunes y la agrupación de los miembros del equipo

29. Diversas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas han procedido a aumentar el número de oficinas sobre el terreno con el objeto de ampliar el efecto de sus actividades operacionales para el desarrollo sobre el terreno y poner más al alcance de los Estados Miembros sus conocimientos especializados y sus programas normativos. Por lo general, la presencia de los fondos y programas sobre el terreno se estructura en dos niveles: a saber, oficinas en los países (en un gran número de Estados Miembros) y oficinas regionales o subregionales. Por ejemplo, el PNUD está en 166 países con 135 oficinas de países completas y personal sobre el terreno en 31 países en que no hay oficinas del PNUD. En cinco regiones hay oficinas regionales, que constituyen centros regionales de servicios. El UNICEF, el UNFPA y el PMA tienen una presencia análoga sobre el terreno, aunque con un número relativamente menor de oficinas en los países apoyadas por estructuras regionales.

30. Los organismos especializados utilizan una gama más amplia de modalidades de presencia sobre el terreno en apoyo de sus programas. La OMS utiliza el sistema de dos niveles de los fondos y programas y tiene 145 oficinas en los países. Otros organismos especializados, como la FAO, la UNESCO y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), tienen una estructura de tres niveles sobre el terreno, con oficinas nacionales, subregionales y regionales. Varios organismos funcionan en locales proporcionados por los gobiernos como parte de los arreglos de participación en la financiación de los gastos. Otros organismos también procuran fortalecer su presencia mediante modalidades de organismo anfitrión. Por ejemplo, la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) mantiene despachos de la ONUDI en las oficinas del PNUD en los países. En el marco del proceso de reforma del sistema de las Naciones Unidas a nivel de los países, los equipos de directores regionales han pasado a constituir un nuevo mecanismo de la estructura de las Naciones Unidas sobre el terreno.

31. La amplitud de la estructura de las Naciones Unidas sobre el terreno aumenta la flexibilidad del sistema para responder a las necesidades de los países en que se ejecutan programas, pero puede entrañar también importantes costos de transacción. Como ha destacado en su informe (A/61/583) el Grupo de Alto Nivel sobre la coherencia en todo el sistema de las Naciones Unidas, una tercera parte de los equipos de las Naciones Unidas en los países están integrados por 10 o más organismos, lo que exige que su presencia se racionalice a la luz de la eficiencia en función del costo. Se han establecido oficinas regionales en respuesta a las necesidades de supervisión y apoyo de cada organización de las Naciones Unidas, con lo que se ha producido una configuración diversa. Para hacer frente a esos problemas, ya en 1997 el Secretario General estableció el objetivo de que todas las entidades con misiones en curso a nivel de un país funcionaran en locales comunes. Según indicios preliminares, las iniciativas de reforma emprendidas hasta ahora han permitido reducir los costos de locales y servicios de apoyo, en algunos casos, y han contribuido a mejorar la colaboración entre los organismos de las Naciones Unidas.

32. Reiteradamente se pide al sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo que simplifique sus estructuras sobre el terreno. En su resolución 62/208, la Asamblea General alentó a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas a intensificar sus esfuerzos para racionalizar su presencia en el país utilizando locales e instalaciones comunes y, cuando procediera, aplicando el modelo de la oficina conjunta, y a aumentar la utilización compartida de servicios comunes de apoyo y dependencias institucionales a fin de reducir los gastos generales y los costos de transacción de las Naciones Unidas para los gobiernos nacionales. Se han emprendido varias iniciativas, con carácter experimental, en particular en el contexto de la coherencia a nivel de todo el sistema, a fin de investigar soluciones que pudieran aplicarse en todo el sistema a la espera de la evaluación independiente prevista de la iniciativa “Unidos en la acción”.

A. Actividades y progreso a nivel de todo el sistema

33. Antes de que se emprendiera la iniciativa “Unidos en la acción”, el PNUD, el UNFPA, el UNICEF y el PMA, en respuesta a la resolución 52/12 de la Asamblea General, ya habían empezado a utilizar locales comunes y, en algunos casos, servicios comunes. Hasta la fecha se han establecido 60 Casas de las Naciones Unidas¹ en todo el mundo. Se están ejecutando también 26 proyectos de establecimiento de locales comunes en diversas partes del mundo y se han manifestado otras 25 expresiones de interés al respecto.

34. En los países en que se está ensayando la iniciativa “Unidos en la acción” se prevé ubicar en locales comunes todas las oficinas de los organismos de las Naciones Unidas con presencia en el país. Sin embargo, esto sólo se ha hecho realidad en Cabo Verde, donde se estableció la Casa Única de las Naciones Unidas mucho antes de que se diera comienzo a la iniciativa “Unidos en la acción”. En los demás países en que se está ensayando la iniciativa, los proyectos de locales comunes están aún en la etapa de preparación. Para apoyar los esfuerzos de los países respecto de esas iniciativas, el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo está estudiando nuevas opciones de financiación. Un problema importante ha sido el de encontrar locales en que todas las organizaciones residentes de las Naciones Unidas puedan funcionar en condiciones de seguridad. Es importante observar que el considerable aumento de las amenazas a la seguridad de los locales de las Naciones Unidas en todo el mundo y el gran número de traslados de locales por razones de seguridad ha llevado a un acuerdo a nivel de todo el sistema confirmado en el sexto período ordinario de sesiones del Comité de Alto Nivel sobre Gestión, celebrado en septiembre de 2008, de que el establecimiento de locales comunes debe examinarse caso por caso, tras un análisis cuidadoso de las posibles repercusiones en materia de seguridad.

35. La utilización de servicios centrales de apoyo compartidos es un elemento importante de los proyectos de utilización de locales e instalaciones comunes. Desde

¹ El Secretario General confiere la denominación “Casa de las Naciones Unidas” cuando se cumplen las siguientes condiciones mínimas: a) locales comunes para la oficina del Coordinador Residente de las Naciones Unidas y las oficinas de todos los Directores/Representantes Residentes del PNUD, el UNFPA, el UNICEF y el PMA; y b) existe el compromiso de establecer un marco para la prestación de servicios comunes eficaces en función del costo, de alta calidad y eficientes.

el lanzamiento a nivel mundial del programa de servicios comunes del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo en 2004, después de una experiencia piloto positiva un número creciente de equipos de las Naciones Unidas en los países han procurado establecer servicios comunes, con diversos niveles de éxito. Se han introducido diversos instrumentos y directrices, y se están estudiando otros. La reciente aprobación del Plan de Acción de la Junta de los jefes ejecutivos ha dado impulso a las iniciativas respecto de los servicios comunes. El Plan de Acción del Comité de Alto Nivel sobre Gestión para la armonización de las prácticas institucionales en el sistema de las Naciones Unidas incluye un estudio de la viabilidad de establecer centros de servicios interinstitucionales compartidos en reemplazo de los servicios actuales de cada organismo. A ese respecto, los diversos modelos de servicios comunes que utilizan las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas constituyen un punto de referencia importante.

36. A nivel de países, el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo ha proporcionado a los equipos de las Naciones Unidas en los países asesoramiento y apoyo ex situ a las misiones. Las iniciativas recientes en pro del establecimiento de servicios comunes han sido impulsadas en gran medida por las actividades experimentales de la iniciativa “Unidos en la acción”. Se han ensayado opciones en la República Unida de Tanzania para racionalizar y simplificar los procesos conjuntos de adquisición. El avance hacia el establecimiento de servicios comunes es más evidente en la esfera de la tecnología de la información y las comunicaciones, ya que los equipos de las Naciones Unidas en los países en que se ensaya la iniciativa “Unidos en la acción” han empezado a armonizar el apoyo de esa tecnología y comparten los servicios respectivos, lo que ha permitido reducir los costos en algunos países.

37. Pese a estos avances, preocupa cada vez la más la insuficiencia de la financiación para llevar a la práctica sobre el terreno las iniciativas respecto de los servicios comunes. Además, el establecimiento de prácticas institucionales armonizadas a nivel de países depende en gran medida de los acuerdos y procedimientos a nivel mundial

B. Medidas adoptadas por las juntas ejecutivas y los órganos rectores

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

38. Como las iniciativas de reforma a nivel de los países y en pro de la coherencia a nivel de todo el sistema de las Naciones Unidas venían cobrando impulso, en 2006 el Director General de la UNESCO decidió emprender un segundo examen de la estrategia de descentralización. Como parte de ese examen se evalúa la capacidad y la eficacia del actual sistema descentralizado de la organización para abordar todos los nuevos desafíos que trae consigo la aceleración de la reforma de las Naciones Unidas a nivel de los países.

39. En su 180ª reunión, celebrada en 2008, el Consejo Ejecutivo de la UNESCO examinó el informe del Director General al respecto y tomó nota de los progresos logrados en el examen de medidas a largo plazo para fortalecer la presencia de la Organización sobre el terreno.

40. El Consejo Ejecutivo de la UNESCO recordando la solicitud formulada por la Asamblea General en su resolución 62/208 de que se fortaleciera el apoyo de las entidades regionales y subregionales a los equipos de las Naciones Unidas en los países y la colaboración interinstitucional a nivel regional y subregional, el Consejo pidió al Director General que tomara todas las medidas necesarias para alinear eficientemente el sistema de descentralización de la UNESCO con los requisitos de la reforma de las Naciones Unidas sobre el terreno, incluidos mecanismos flexibles de gestión de los recursos humanos sobre el terreno y el uso de despachos de la UNESCO en las sedes de los equipos de las Naciones Unidas en los países; invitó al Director General a tener en cuenta los resultados de las consultas intergubernamentales celebradas en Nueva York en cuanto se conocieran; e invitó además al Director General a presentar en la 181ª reunión, en 2009, un informe final sobre una estructura y un sistema de descentralización ajustados sobre la base del plan de acción amplio para la aplicación de la resolución 62/208 de la Asamblea General.

Organización Internacional del Trabajo

41. En el período 2006-2007, la Conferencia Internacional del Trabajo inició un examen de la estructura de la OIT sobre el terreno. Varios factores obligaron a realizar ese examen de la estructura, los métodos de trabajo y la capacidad de las oficinas de la OIT sobre el terreno, entre ellos la reforma de las Naciones Unidas a nivel de países. En la 301ª reunión del Consejo de Administración, la Comisión de Programa, Presupuesto y Administración presentó varias propuestas para el examen de la estructura y las correspondientes funciones de las oficinas exteriores de la OIT. En esas propuestas se reconocía que el establecimiento, en el contexto de la reforma de las Naciones Unidas, de centros regionales de las Naciones Unidas y de instalaciones comunes de las Naciones Unidas en los países ofrecía la oportunidad de aprovechar la sinergia con las estructuras regionales de la OIT.

42. La Comisión propuso que con efecto inmediato se aumentara el número de coordinadores nacionales en los países en que se ejecutara un programa de cooperación importante pero no hubiera una oficina de la OIT, y que se descentralizara más la cooperación técnica de la Organización. El Consejo de Administración aceptó en general las propuestas y pidió que la OIT realizara un análisis y consultas adicionales al respecto y presentara en marzo de 2009 un documento en que se detallaran más las propuestas.

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Programa Mundial de Alimentos y Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola

43. En 2007 la FAO, el FIDA y el PMA emprendieron una actividad conjunta de trazado de sus actividades de 2006 y 2007 para informar sobre la colaboración. El trazado indicó que casi el 70% de la colaboración se efectuaba a nivel de países, el 24%, a nivel mundial y el 6% a nivel regional. La colaboración a nivel de países en la esfera de la administración se centraba principalmente en las oficinas conjuntas sobre el terreno y los servicios de apoyo comunes.

44. En los tres últimos años la colaboración entre la FAO y el FIDA respecto de las oficinas conjuntas sobre el terreno ha venido aumentando y se prevé que esa tendencia continúe. Se ha venido considerando un acuerdo marco a largo plazo con

el FIDA para que el personal del Fondo sea acogido en los locales de la FAO. Con el PMA se han determinado algunos países en que se podrían establecer oficinas conjuntas. Se han emprendido o programado varias iniciativas respecto de servicios comunes sobre el terreno. Por ejemplo, en relación con las operaciones de tesorería, hay cooperación entre los tres organismos, caso por caso, respecto de asuntos de administración del efectivo sobre el terreno.

45. Durante la reunión conjunta de la 99ª reunión del Comité de Programación y la 122ª reunión del Comité de Finanzas, celebrada en mayo de 2008, la secretaría informó sobre los avances respecto de la colaboración entre la FAO, el PMA y el FIDA en las tareas de administración y procesamiento. Los Comités acogieron complacidos la información proporcionada en el informe sobre la marcha de los trabajos y el alcance más amplio de dicho informe, incluido el examen de la respuesta de la FAO a la resolución 62/208 de la Asamblea General y su función en el proceso de reforma de las Naciones Unidas y en los países en que se ensayaba la iniciativa “Unidos en la acción”. Los Comités también encomiaron a los tres organismos con sede en Roma por tratar de conseguir mayor sinergia y complementariedad en la prestación de servicios a los países miembros, y destacaron que seguía habiendo necesidad de convergencia para maximizar los resultados y evitar la duplicación a nivel del terreno y entre las tres sedes. En la reunión conjunta se pidió también que se preparara un informe sobre la marcha de las actividades que abarcara la colaboración entre los tres organismos con sede en Roma y la cooperación a nivel del sistema de las Naciones Unidas.

Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial

46. El 23 de septiembre de 2004 la ONUDI y el PNUD firmaron un acuerdo para establecer la base que permitiría a ambas organizaciones elaborar programas conjuntos de cooperación técnica. Para facilitar esos programas, la ONUDI introdujo un modelo nuevo de representación sobre el terreno que consiste en establecer despachos de la ONUDI en las oficinas sobre el terreno del PNUD.

47. Para fines del 2009, la ONUDI tendrá 17 despachos de esa índole en funcionamiento en las cinco regiones en que ejecuta programas. Los despachos de la ONUDI han sido fundamentales para facilitar la participación de la Organización en los procesos de programación a nivel de países y para aumentar su visibilidad en los equipos de las Naciones Unidas en los países. Esos despachos también constituyen una modalidad eficaz en función del costo para aumentar la presencia de la Organización sobre el terreno. El Director General informó de esos avances en el 35º período de sesiones de la Junta de Desarrollo Industrial. La Junta tomó nota del progreso y de las medidas adoptadas a ese respecto.

Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola

48. La Junta Ejecutiva del FIDA, reconociendo que la falta de representación de éste en los países prestatarios limitaba cada vez más las posibilidades de intensificar los efectos, aprobó en diciembre de 2003 el programa piloto relativo a la presencia del FIDA sobre el terreno. La finalidad del programa es ensayar modelos para fortalecer la presencia del FIDA sobre el terreno. En el período 2006-2007 se efectuó una evaluación del programa y la Junta examinó las conclusiones en su período de sesiones de septiembre de 2007. La Junta pidió al FIDA que siguiera integrando más eficazmente sus oficinas sobre el terreno y que ensayara en esas

oficinas distintos modelos y aplicara un plan de presencia en el país. En respuesta, la administración del FIDA preparó en 2008 un plan de actividades para la presencia del Fondo en los países y presentó un plan de acción a la luz de la experiencia adquirida en el curso de 2008. En el plan de acción se propone que se añadan otras 10 oficinas en los países a las 17 existentes.

49. El FIDA procura también utilizar el método más eficaz en función del costo cuando establece oficinas en los países para lo cual, particularmente, celebra acuerdos de organismo anfitrión con otros organismos de las Naciones Unidas a fin de utilizar los locales y los servicios logísticos de organismos como la FAO, el PNUD y el PMA.

50. A largo plazo, el FIDA se propone establecer oficinas en otros países, pero esto dependerá estrictamente de la contribución que pueda hacer el Fondo a la reducción de la pobreza de las zonas rurales y no del interés en estar representado en un país. Se procurará en particular contribuir a la coherencia a nivel de todo el sistema de las Naciones Unidas mediante la participación proactiva en la iniciativa “Unidos en la acción”.

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

51. Como se expone en la estrategia de mediano plazo del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) para el período 2010-2013, el fortalecimiento de la presencia estratégica es uno de los mecanismos institucionales fundamentales en apoyo de los esfuerzos del PNUMA por convertirse en una organización más eficaz, eficiente y orientada a los resultados. De conformidad con la estrategia, el PNUMA examinará y ajustará continuamente su presencia a nivel mundial, a nivel regional y en los países para lograr una mayor integración en los equipos de las Naciones Unidas en los países y en el sistema de coordinadores residentes al tiempo que mantiene sus funciones establecidas de carácter normativo y de promoción a nivel mundial. Sin embargo, el PNUMA no procurará tener una presencia en todos los países, sino que fortalecerá su presencia en determinados lugares estratégicos.

52. En su décimo período extraordinario de sesiones, celebrado en febrero de 2008, el Consejo de Administración del PNUMA examinó la estrategia y le dio su apoyo, y autorizó al Director Ejecutivo a utilizarla para formular los marcos estratégicos y los programas de trabajo.

IV. Simplificación y armonización de las normas, procedimientos y prácticas institucionales

53. A lo largo de muchos años las organizaciones de las Naciones Unidas han venido trabajando juntas por conducto del Comité Administrativo de Coordinación, que fue reemplazado por la Junta de los jefes ejecutivos, para encontrar enfoques comunes respecto de la administración y la gestión. Las iniciativas de reforma recientes, en particular en el contexto de la coherencia a nivel de todo el sistema, han impartido nueva energía y un sentimiento de urgencia, que motiva a las organizaciones de las Naciones Unidas a reevaluar la forma en que realizan sus actividades a fin de facilitar la coherencia de las operaciones de las Naciones Unidas a nivel de países.

54. Hay un gran número de reformas internas en curso con el objeto de mejorar la orientación hacia los resultados, la transparencia y la rendición de cuentas de las distintas organizaciones. En ese contexto, las organizaciones de las Naciones Unidas y sus órganos rectores deben mantenerse plenamente informados de las iniciativas a nivel de todo el sistema y plasmar sus actividades internas de manera que se ajusten al contexto más amplio.

55. La falta de financiación constituye un problema importante. La adopción de una modalidad de trabajo más simplificada y armonizada requiere una inversión inicial intensa. La experiencia del sistema de las Naciones Unidas respecto de la adopción de las Normas Contables Internacionales para el Sector Público (IPSAS) ha indicado por ahora que el costo y la complejidad de algunas iniciativas a nivel de todo el sistema pueden superar las previsiones iniciales y, en consecuencia, pueden obstaculizar la adopción por las organizaciones cuando la financiación es insuficiente. De manera análoga, existe la inquietud creciente de que la práctica de reducir costos lleve a una reducción de los recursos y deje en posición desventajosa a las organizaciones comprometidas a efectuar reformas. En consecuencia, el progreso depende de la medida en que sea posible fortalecer los mecanismos de gobernanza y financiación del sistema de las Naciones Unidas para que las organizaciones que hayan demostrado un compromiso con el mejoramiento del desempeño, la supervisión, la rendición de cuentas, la eficiencia y los resultados sean recompensadas con financiación sostenida y suficiente.

56. La voluntad política firme es de importancia decisiva para superar esos problemas. En las deliberaciones intergubernamentales recientes se ha prestado cada vez mayor atención a las prácticas institucionales. En su sexagésimo segundo período de sesiones, la Asamblea General, en su resolución 62/208, exhortó a los fondos, programas y organismos especializados de las Naciones Unidas a que armonizaran y simplificaran sus normas y procedimientos con miras a la reducción de la carga administrativa y de procedimiento y el fomento de la eficiencia, la rendición de cuentas y la transparencia del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo. Más tarde, por medio de la resolución 62/277, la Asamblea decidió que la labor intergubernamental de la Asamblea, que continuaba y se profundizaba, sobre la coherencia en todo el sistema se centrara exclusivamente y en forma integrada en, la armonización de las prácticas institucionales entre otras cosas.

A. Gestiones y avances a nivel de todo el sistema

57. El sistema de las Naciones Unidas ha avanzado en forma decisiva hacia una mayor coherencia de las políticas al promover reformas de la administración y la gestión mediante la agilización de sus mecanismos de coordinación y una definición más clara de la división de tareas. En octubre de 2007, el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo se integró en la Junta de los jefes ejecutivos como tercer pilar de la Junta, a la par del Comité de Alto Nivel sobre Gestión y del Comité de Alto Nivel sobre Programas. El Grupo se centrará en la coordinación de las operaciones en los países y la ejecución de programas a nivel de países a fin de encontrar soluciones innovadoras en diversas esferas relacionadas con la administración y la gestión. Si los procesos dirigidos por el Grupo resultan factibles, se recomendarán al Comité de Alto Nivel sobre Gestión para que éste considere la posibilidad de que se apliquen en todo el sistema.

58. La aprobación por la Junta de los jefes ejecutivos, en abril de 2008, del Plan de Acción para la armonización de las prácticas institucionales en el sistema de las Naciones Unidas y el lanzamiento de ese Plan en octubre de 2008 constituyen un avance fundamental hacia la simplificación y la armonización. El Plan de Acción pone de relieve en particular las necesidades que surgen a nivel de los países y que requieren ajustes y armonización generales a nivel de las sedes, y abarca la totalidad de las funciones de gestión importantes del sistema de las Naciones Unidas comprendidas en el mandato de los jefes ejecutivos.

59. A nivel de países, el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo ha aprobado un enfoque para la mayor integración de las prácticas institucionales en la programación para los países en que se ha de aplicar un nuevo Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD), aprovechando para ello el material preparado por el Grupo para mejorar el funcionamiento del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo a nivel de países. Se convino en que cada país en que se estaba ensayando la iniciativa “Unidos en la acción” sería el país rector en una esfera determinada de las prácticas institucionales para determinar las posibles formas de lograr mayor simplificación y armonización.

60. Aunque se necesitan recursos extrapresupuestarios para la ejecución del Plan de Acción, ya hay algunos proyectos en marcha cuya labor inicial no requiere financiación adicional². Además, varias iniciativas emprendidas antes de la aprobación del Plan de Acción siguen produciendo progresos concretos, en particular en las siguientes esferas:

Finanzas y presupuestación

61. El PNUD, el UNFPA, el UNICEF, el PMA y la Secretaría de las Naciones Unidas han adoptado medidas decisivas para armonizar sus normas y reglamentos financieros. Se prevé que el primer borrador del reglamento financiero armonizado se presente a los respectivos órganos rectores para su aprobación en el futuro próximo. Se proyectaba que una vez finalizada la primera etapa, la armonización se hiciera extensiva al resto de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

62. La armonización de los reglamentos financieros y las reglamentaciones financieras detalladas está estrechamente vinculada con las gestiones para mejorar las políticas y los sistemas emprendidas en el contexto de los preparativos para la adopción de las IPSAS. Después de que la Asamblea General dio su apoyo a las IPSAS en su sexagésimo período de sesiones, las organizaciones que adoptaron las normas prontamente (la OMS, el PMA y la Organización de Aviación Civil Internacional) han podido lograr avances tangibles y constituyen una fuente de experiencia útil. La mayor parte de las organizaciones mantienen la meta de 2010 para la adopción de las IPSAS. Sin embargo, el Comité de Alto Nivel sobre Gestión ha pedido que todas vuelvan a considerar las fechas previstas para la aplicación de

² Estos proyectos son los siguientes: prácticas armonizadas de presupuestación, dirigido por el PNUD y el OIEA; servicios comunes de tesorería, dirigido por el FIDA y la OMS; políticas de recuperación de costos, dirigido por la UNESCO y la Oficina de Coordinación de Operaciones para el Desarrollo; capacitación para todo el sistema sobre las Normas Contables Internacionales para el Sector Público, dirigido por el equipo de las Normas Contables Internacionales para el Sector Público; y perfeccionamiento del portal mundial para los proveedores de las Naciones Unidas, dirigido por la Red de Adquisiciones del Comité de Alto Nivel sobre Gestión.

las normas teniendo en cuenta las inquietudes planteadas sobre los riesgos que entraña para cada organización la aplicación para la fecha prevista. El Comité instó a los miembros a tomar medidas apropiadas para alcanzar la meta de adopción para 2010, pero les pidió que, de ser necesario, modificaran esa meta e informaran oportunamente a todos los interesados.

63. El Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo aprobó el memorando de entendimiento y el acuerdo administrativo uniforme para los programas financiados con cargo a fondos fiduciarios de donantes múltiples y los programas conjuntos. El perfeccionamiento de la gestión y la supervisión de los fondos fiduciarios de donantes múltiples y de los Fondos únicos establecidos en los países en que se ensaya la iniciativa “Unidos en la acción” facilitó las actividades conjuntas para la movilización de recursos emprendidas por los equipos de las Naciones Unidas en los países.

64. Desde que se empezó a utilizar, en abril de 2005, el método armonizado para las transferencias en efectivo a los asociados en la ejecución ha servido de cauce para fortalecer la capacidad nacional de gestión de las finanzas públicas y aumentar el uso del sistema de gestión de las finanzas públicas nacionales. A fines de septiembre de 2008, el método armonizado se utilizaba plenamente en 15 países. En los países piloto, el método se ha ampliado más allá del PNUD, el UNFPA, el UNICEF y el PMA, y la UNESCO, la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos y el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos confirmaron que utilizarían el método armonizado en sus operaciones cuando procediera. Las secretarías del Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capacitación (FNUDC) y de la Alianza Mundial para el Fomento de la Vacunación y la Inmunización (GAVI) están examinando en la actualidad la posibilidad de utilizar el método armonizado.

Auditoría

65. Después de que en 2007 se llegó a un acuerdo sobre la política de auditoría de los servicios comunes y el marco para la auditoría de los fondos fiduciarios de donantes múltiples, los representantes de los servicios de auditoría interna de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y las instituciones financieras multilaterales³ aprobaron el Marco para la auditoría de los programas coordinados del sistema de las Naciones Unidas apoyados por múltiples organismos, al que el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo dio su respaldo a fines de septiembre de 2008. Además, en junio de 2008 se llegó a acuerdo sobre las cláusulas uniformes relativas a la auditoría interna y las investigaciones que se han de incluir en los memorandos de entendimiento para las actividades financiadas con cargo a fondos fiduciarios de donantes múltiples y en el marco de la iniciativa “Una ONU” y el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo les dio su respaldo en octubre

³ El grupo de representantes de los servicios de auditoría interna de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y las instituciones financieras multilaterales se encarga de determinar posiciones profesionales comunes y de proporcionar información y asesoramiento, según sea necesario, a otros órganos de las Naciones Unidas (como la Junta de los jefes ejecutivos, el Comité de Alto Nivel sobre Gestión y el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo) sobre cuestiones relacionadas con la auditoría. También se encarga de coordinar y armonizar las actividades y procesos de auditoría interna y entre los miembros, de ser necesario. Un grupo de trabajo permanente integrado por 14 organizaciones se dedica en particular a la coordinación y el intercambio de información.

de 2008. El grupo de representantes de los servicios de auditoría interna de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y las instituciones financieras multilaterales están examinando otras esferas en que se podría proceder a la armonización y la coordinación. Cabe señalar que cuando se procura un mayor alineamiento de las metodologías y prácticas de auditoría interna y la cooperación al respecto es preciso tener presentes las respectivas políticas y estructuras de gobernanza de las organizaciones de las Naciones Unidas (incluidas las recomendaciones de sus comités de auditoría, cuando corresponda).

Adquisiciones

66. A nivel de países y a nivel de las sedes se están ensayando procedimientos simplificados y armonizados de adquisición. En la República Unida de Tanzania, el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo ha prestado apoyo al equipo de las Naciones Unidas en el país para la racionalización y simplificación de los procesos conjuntos de adquisición y el establecimiento de un equipo conjunto de adquisiciones. Las soluciones propuestas para superar los obstáculos detectados se están ensayando a nivel de país para determinar si es posible proceder a aplicarlas más ampliamente. A nivel mundial, a fin de armonizar y simplificar los procesos de inscripción de abastecedores y determinación de fuentes de bienes y servicios se ha establecido una base de datos de abastecedores en línea, el portal mundial para los proveedores de las Naciones Unidas, gracias a la colaboración entre 23 organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Con la coordinación del Comité de Alto Nivel sobre Gestión se está actualizando esa base de datos para aumentar su utilidad como plataforma para el intercambio de conocimientos y para las licitaciones por medios electrónicos. El Comité de Alto Nivel sobre Gestión también sigue dedicado a la elaboración de manuales armonizados de adquisición, a la incorporación de la sostenibilidad en las prácticas de adquisición y a la profesionalización del personal de adquisiciones.

Tecnología de la información y las comunicaciones y sistema de planificación de los recursos institucionales

67. Como resultado de las actividades interinstitucionales en la esfera de la tecnología de la información y las comunicaciones se elaboró una serie de recomendaciones sobre el establecimiento de un directorio común para los organismos y sobre la arquitectura de la red común de tecnología de la información para las oficinas en los países. Se prevé que la solución del directorio común sea accesible en todos los países piloto. Esos países también están procurando compartir sus apoyos de tecnología de la información y las comunicaciones y de agilizar la infraestructura de esa tecnología en la Casa de las Naciones Unidas compartida. Además, a comienzo de 2009, el Comité de Alto Nivel sobre Gestión aprobó la propuesta de la Red de tecnología de la información y las comunicaciones sobre el acceso de cada organismo a los servicios de intranet de los demás. El Comité de Alto Nivel sobre Gestión elaborará una guía especial para la puesta en práctica de la propuesta, en colaboración con el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Además, en 2009 se empezará a utilizar un nombre de dominio común y una dirección de correo electrónico común.

68. La armonización de las prácticas y procesos operacionales y administrativos de la planificación de los recursos institucionales tiene dos objetivos, a saber, ayudar a las organizaciones que aún no han adoptado un sistema de esa índole a aprovechar

plenamente las modalidades de adopción existentes y armonizar las prácticas institucionales mediante sistemas de planificación de esas prácticas. Se ha encomendado al PMA, la OIT y el PNUD, que en la actualidad usan distintos sistemas de planificación de los recursos institucionales, la tarea de considerar recomendaciones para la agilización de los procesos institucionales.

Planificación de los recursos institucionales

El sistema de planificación de los recursos institucionales proporciona un conjunto integrado de aplicaciones de la tecnología de la información en apoyo de las operaciones de una institución. El sistema apoya las siguientes actividades: gestión financiera y presupuestaria, gestión de los recursos humanos, gestión de la cadena de suministros, servicios centrales de apoyo y otros servicios básicos. El principal valor del sistema consiste en que ofrece la oportunidad de agilizar y mejorar las operaciones de toda una organización mediante la reorganización de los procesos, la utilización de datos comunes compartidos y la aplicación de las mejores prácticas y normas.

B. Medidas adoptadas por las juntas ejecutivas y los órganos rectores

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

69. Se recordará que en su 34ª reunión, celebrada en 2007, la Conferencia General de la UNESCO aprobó la adopción de las Normas Contables Internacionales para el Sector Público como normas de contabilidad de la UNESCO, con efecto al 1º de enero de 2010. Desde entonces se ha establecido una nueva estructura para gestionar sistemáticamente el proyecto. Se han celebrado varios cursos prácticos para los funcionarios a fin de prestarles asistencia en las primeras etapas del nuevo proceso de gestión.

70. El Director General de la UNESCO presentó un informe al Consejo Ejecutivo en su 180ª reunión que contenía un plan de acción y sugerencias de revisiones del actual reglamento financiero y la reglamentación financiera detallada. El Director General destacó que el déficit de financiación era una problema importante que podía dificultar la adopción de las Normas para 2010, según lo previsto.

71. Tras examinar el informe del Director General, el Consejo Ejecutivo tomó nota de la labor realizada por el sistema de las Naciones Unidas y la UNESCO, en particular respecto del examen técnico sustantivo de las normas de contabilidad; tomó nota también del déficit del presupuesto del proyecto de las IPSAS y de la intención del Director General de obtener fondos adicionales de fuentes extrapresupuestarias o encontrar formas de hacer economías en el presupuesto del bienio en curso para financiar el proyecto; y pidió al Director General que le presentara en su 181ª reunión un informe sobre la ejecución del plan de acción, incluida cualquier enmienda propuesta del reglamento financiero.

Organización Mundial de la Salud

72. En 2007, la Asamblea Mundial de la Salud respaldó la introducción de las IPSAS. En la octava reunión del Comité de Programa, Presupuesto y Administración del Consejo Ejecutivo, la secretaría informó sobre los progresos y señaló que en 2009 presentaría a los órganos rectores propuestas de revisión del reglamento financiero con efecto al 1° de enero de 2010. El Comité acogió complacido la decisión de que se aplicaran plenamente las IPSAS y observó que con ello se realizaría más la responsabilidad financiera de la organización.

73. La OMS ha venido procurando simplificar sus prácticas institucionales mediante el establecimiento de un sistema mundial de gestión con el fin de agilizar los procesos institucionales y lograr al mismo tiempo que la Organización utilice con mayor eficiencia sus recursos financieros y humanos. El sistema mundial de gestión está en las últimas etapas de preparación. Paralelamente se ha establecido un centro mundial de servicios en Malasia que entró en pleno funcionamiento en junio de 2008.

74. El Comité de Programa, Presupuesto y Administración del Consejo Ejecutivo ha acogido complacido el avance constante de la reforma de la gestión, en particular y más recientemente en su octava reunión. El Comité reconoció también la magnitud y la complejidad de la tarea de poner en práctica el sistema y los riesgos considerables que ello entrañaba. En su novena reunión el Comité reiteró que el sistema mundial de gestión era la base indispensable para alcanzar muchos objetivos estratégicos de gestión y que la organización perseveraría en su puesta en práctica.

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación

75. En su 115° período de sesiones, celebrado en septiembre de 2006, el Comité de Finanzas de la FAO aprobó la adopción de las IPSAS con efecto al 1° de enero de 2010. Se procedió a una planificación detallada, que finalizó en marzo de 2008, y se llegó a conclusión de que no se podían adoptar todos los elementos de las IPSAS para 2010, pero que la prórroga del proyecto permitiría a la organización implantar las IPSAS inicialmente para fines de 2010 y totalmente, para fines de 2011. La magnitud de los cambios institucionales y sus efectos ha sido considerablemente mayor que la prevista.

76. Tras examinar el informe de la secretaría sobre la marcha de los preparativos presentado en su 122° período de sesiones, en mayo de 2008, el Comité reafirmó la gran importancia de la adopción de las IPSAS en la FAO; destacó la importancia de que la FAO colaborara con otras organizaciones de las Naciones Unidas para aprovechar la experiencia común respecto de la adopción de las IPSAS; y observó que en todas las organizaciones de las Naciones Unidas que habían previsto adoptar las IPSAS prontamente se estaban produciendo demoras. El Comité reconfirmó también su aprobación para que se procediera a la ejecución del proyecto en el período 2008-2009 sobre la base de las nuevas estimaciones de gastos, que entrañaban aumentos, y pidió que en las propuestas sobre la financiación para el período 2010-2011 se examinaran, entre otras cosas, la modificación de las prioridades de los fondos y la financiación de fuentes extrapresupuestarias. En la 123ª sesión, celebrada en octubre de 2008, se informó al Comité de que en el contexto de la reforma de la FAO y la evaluación externa independiente, la organización volvería a examinar sus supuestos de planificación y que no sería

posible implantar las IPSAS en 2010. Se prevé ahora que las IPSAS se empiecen a aplicar en 2012.

Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial

77. En su 12° período de sesiones, celebrado en diciembre de 2007, la Conferencia General decidió adoptar las IPSAS con efecto al 1° de enero de 2010. Se han desplegado esfuerzos para ejecutar y supervisar el proceso general de adopción de las IPSAS y para que se lleve a la práctica sin demora. Se ha impartido capacitación al personal pertinente y se han venido elaborando las políticas del caso.

78. En su 24° período de sesiones, celebrado en septiembre de 2008, el Comité de Programa y de Presupuesto tomó nota del informe de la secretaría sobre la marcha del proyecto de las IPSAS. La Junta de Desarrollo Industrial también tomó nota de ese informe en su 35° período de sesiones, celebrado en diciembre de 2008.

79. La Junta de Desarrollo Industrial tomó nota de un informe sobre la coherencia a nivel de todo el sistema de las Naciones Unidas en que el Director General señalaba que en el contexto de la iniciativa “Unidos en la acción” la ONUDI había expresado su pleno apoyo a la ejecución nacional y había tomado la decisión consciente de adoptar el método armonizado para las transferencias de efectivo en los países piloto cuando el carácter de la financiación voluntaria lo permitiera y de conformidad con las políticas establecidas por sus órganos normativos. Se estaba efectuando un examen de las prácticas institucionales como parte del proceso de simplificación y armonización de esas prácticas en el sistema de las Naciones Unidas y sobre la base de la experiencia de la iniciativa “Unidos en la acción”. La Junta tomó nota de ese informe.

80. Además, se ha presentado una nota del Director General para su examen por el Comité de Programa y de Presupuesto en su 25° período de sesiones, en mayo de 2009, en la que se esbozan las actividades de la organización y la hoja de ruta propuesta en las esferas de la planificación de los recursos institucionales y la gestión del cambio de conformidad con las normas y las mejores prácticas dentro del sistema.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

81. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) aprobó el plan del proyecto de las IPSAS en junio de 2008. Desde entonces se han desplegado esfuerzos para establecer nuevas estructuras de gestión de proyectos.

82. La Junta de Auditores de las Naciones Unidas supervisa estrechamente el proyecto de las IPSAS. En un informe reciente la Junta de Auditores recomendó que el ACNUR proporcionara periódicamente información actualizada sobre el plan de adopción de las IPSAS y el presupuesto respectivo. En respuesta a esa recomendación, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados presentó un informe al Comité Ejecutivo del ACNUR en el 59° período de sesiones en que se esbozaban los avances hacia la plena adopción de las IPSAS. El Comité tomó nota del informe y pidió a la secretaría que lo mantuviera informado periódicamente sobre las medidas adoptadas para aplicar las recomendaciones y para tener en cuenta las observaciones planteadas en diversos documentos de supervisión.

Programa conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA

83. Se estableció el sistema de división de las tareas de apoyo técnico del Programa conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA a fin de que los patrocinadores del Programa y la secretaría adoptaran un enfoque más coherente para la prestación de apoyo técnico. La división de las tareas ha reducido los costos de transacción de todos los asociados (entidades nacionales, Naciones Unidas y donantes); ha aumentado la coordinación entre los organismos de las Naciones Unidas de resultados de la simplificación y armonización del apoyo de las Naciones Unidas en misiones conjuntas, exámenes conjuntos y otros aspectos operacionales y programáticos conjuntos; y ha mejorado la presentación de informes en las esferas de responsabilidad.

V. Conclusiones

84. En el contexto de la evolución del ámbito de la asistencia, los países en que se ejecutan programas y los países donantes exigen cada vez más que el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo haga realidad los principios de la rendición de cuentas con modalidades de trabajo más simplificadas y armonizadas a nivel de todo el sistema y que aumente la transparencia de los procesos y los oriente más a los resultados. Esto queda claramente demostrado por el aumento en el último año del alcance y el número de las directrices sobre las prácticas institucionales resultantes de los procesos intergubernamentales de las juntas ejecutivas y los órganos rectores.

85. Motivado por ese impulso en aumento, el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo ha empezado a trabajar en mayor colaboración para determinar y poner en práctica soluciones concretas que permiten agilizar, racionalizar y optimizar los procesos y las prácticas institucionales fundamentales, tanto en las sedes como sobre el terreno. El apoyo de la Junta de los jefes ejecutivos al Plan de Acción del Comité de Alto Nivel sobre Gestión ha establecido una hoja de ruta para esa actividad colectiva. Los países en que se ensaya la iniciativa “Unidos en la acción” constituyen una plataforma para poner a prueba soluciones innovadoras que más tarde puedan aplicarse a un nivel más general.

86. Tal vez sea necesario examinar más a fondo la dificultad de lograr una mayor coincidencia entre la necesidad de que el sistema de las Naciones Unidas funcione en colaboración y con coherencia, por una parte, y la realidad de la estructura y las modalidades institucionales de las diversas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, por otra. También se plantean problemas derivados de la dificultad de mantener la motivación de las organizaciones, que puede verse afectada por su limitada capacidad financiera.

87. La reforma en el ámbito de la gestión deberá ir acompañada de progresos en la consolidación de la coherencia de las políticas de los diversos procesos intergubernamentales. Además, el compromiso de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas con la coherencia y la eficacia debe estar complementado con una financiación mantenida. A ese respecto, la disponibilidad de los recursos extrapresupuestarios solicitados en la propuesta sobre la financiación del Plan de Acción del Comité de Alto Nivel sobre Gestión de la Junta de los jefes ejecutivos sigue siendo decisiva para mantener el impulso en aumento hacia la simplificación y la armonización.

88. La rápida reforma sobre el terreno exige cambios de política consecuentes en las sedes. Las medidas concretas a nivel central requieren mayor orientación y un apoyo político firme de las juntas ejecutivas y los órganos rectores. A ese respecto, para el éxito es muy importante que la información sobre los avances de la reforma en el contexto más amplio de todo el sistema se comparta debidamente con las juntas ejecutivas y los órganos rectores.
