



Consejo de Administración

317.ª reunión, Ginebra, 6-28 de marzo de 2013

GB.317/PFA/4

Sección de Programa, Presupuesto y Administración
Segmento de Programa, Presupuesto y Administración

PFA

Fecha: 7 de febrero de 2013

Original: inglés

CUARTO PUNTO DEL ORDEN DEL DÍA

Coordinación del sistema de las Naciones Unidas y de los servicios comunes: repercusiones financieras para la OIT

Finalidad del documento

Se invita al Consejo de Administración a que considere las repercusiones para la OIT de su participación en las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo y a que proporcione orientaciones a la Oficina (véase el proyecto de decisión en el párrafo 25).

Objetivo estratégico pertinente: Todos los objetivos estratégicos, así como los objetivos relacionados con la gobernanza, el apoyo y la gestión.

Repercusiones en materia de políticas: Cooperación de la OIT con la iniciativa Una ONU, los Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo y los Coordinadores Residentes.

Repercusiones jurídicas: Relaciones con las Naciones Unidas y los coordinadores residentes.

Repercusiones financieras: Contribuciones financieras de la OIT al sistema de coordinadores residentes de las Naciones Unidas.

Seguimiento requerido: En función de las orientaciones que proporcione el Consejo de Administración.

Unidades autoras: Oficina de Programación y Gestión (PROGRAM); Departamento de Servicios Financieros (FINANCE); Departamento de Asociaciones y Cooperación para el Desarrollo (PARDEV).

Documentos conexos: Ninguno.

Introducción

1. Se ha informado con regularidad al Consejo de Administración sobre las novedades relacionadas con la coherencia en todo el sistema de las Naciones Unidas, inclusive sobre la programación de las Naciones Unidas a través de los Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) y la iniciativa «Unidos en la acción»¹. La cooperación de la OIT con las Naciones Unidas en el contexto del desarrollo operacional ofrece diversas ventajas, entre ellas el acceso a fondos extrapresupuestarios obtenidos por medio de las Naciones Unidas, pero también implica un costo. En este documento se resumen ambas dimensiones y se solicita la orientación del Consejo de Administración respecto de un enfoque de la OIT relativo a las repercusiones financieras de la cooperación con las Naciones Unidas.
2. Las Naciones Unidas evalúan periódicamente sus actividades operacionales para el desarrollo a fin de determinar su eficacia, eficiencia, coherencia e impacto. La revisión trienal amplia y la revisión cuadrienal amplia, llevadas a cabo en 2007 y 2012 respectivamente, y sus conclusiones y recomendaciones son vinculantes para los organismos de las Naciones Unidas que rinden cuentas a la Asamblea General. En lo que atañe a los organismos especializados como la OIT, las orientaciones emanan de revisiones anteriores y de la recientemente adoptada revisión cuadrienal amplia.
3. En la resolución relativa a la revisión cuadrienal amplia aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 2012 se insta de nuevo a los fondos, programas y organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo a que presten «mayor apoyo financiero, técnico y de organización al sistema de coordinadores residentes»². Actualmente, 130 coordinadores residentes dirigen sendos equipos de trabajo en los países y gestionan un presupuesto de cerca de 23 000 millones de dólares de los Estados Unidos (datos de 2010) asignado a las actividades operacionales de las Naciones Unidas para el desarrollo (este importe representa el 16 por ciento del total de la ayuda oficial para el desarrollo).
4. Habida cuenta de las restricciones financieras que afronta el sistema de coordinadores residentes, la Asamblea General solicita al Secretario General que, «en consulta con los miembros del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo (...) presente, para su examen por el Consejo y la Asamblea General en 2013, propuestas concretas sobre las modalidades de financiación del sistema de coordinadores residentes a fin de asegurar que los coordinadores residentes dispongan de los recursos estables y previsibles necesarios para cumplir eficazmente su mandato, sin comprometer los recursos asignados a las actividades de programas y teniendo debidamente en cuenta el principio de equidad, que debe reflejar la participación directa de cada organismo, basada en la proporción de servicios utilizados; ...» (párrafo 128).
5. Los componentes principales en materia de coordinación que permiten aumentar la coherencia de todo el sistema son el sistema de coordinadores residentes (incluida la sede y las estructuras regionales), los MANUD y los servicios comunes en los países.
6. La prestación de apoyo financiero, técnico y de organización al sistema de coordinadores residentes implica repercusiones financieras para la OIT, ahora y probablemente en el futuro. Hasta la fecha todas las contribuciones de la OIT a las actividades de los coordinadores residentes las han efectuado las oficinas de país con carácter *ad hoc*. En el programa y presupuesto de la OIT no se prevén partidas para pagos de esa naturaleza.

¹ Documentos GB.298/4/2 y GB.300/4 de 2007; GB.303/6 de 2008; GB.307/4 de 2010; y GB.312/HL/1 de 2011

² <http://www.un.org/es/ga/67/resolutions.shtml> y http://www.un.org/esa/coordination/pdf/ga_resolution_a-res-67-226.pdf.

Ventajas para la OIT derivadas de la coordinación del sistema de las Naciones Unidas

7. La Cumbre Mundial de 2005 dio un nuevo impulso a la petición de fortalecer la eficacia de las operaciones del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo. En 2007 se puso en marcha la iniciativa «Unidos en la acción» en materia de programación, que se inspiraba en los principios de un programa, una oficina, un dirigente y un presupuesto/un fondo único. Posteriormente se introdujo el principio de una sola voz. Los coordinadores residentes, los equipos de las Naciones Unidas en los países, los MANUD y los programas de la iniciativa «Unidos en la acción» constituyen medios para fortalecer la coherencia en todo el sistema.
8. La OIT moviliza los fondos procedentes de las Naciones Unidas a través de dos canales: los Fondos Fiduciarios de Socios Múltiples y los recursos provenientes de otros fondos, programas y organismos de las Naciones Unidas para los programas conjuntos. Durante el período de 2008 a 2012, la financiación total movilizada por la OIT por conducto de esos dos canales ascendió a 180,9 millones de dólares de los Estados Unidos, esto es, un promedio de 36 millones anuales (véase el cuadro 1). Esto representa el 15,1 por ciento del total de los fondos extrapresupuestarios recibidos por la OIT durante ese período (con excepción de la Cuenta Suplementaria del Presupuesto Ordinario). La OIT factura entre el 7 y el 10 por ciento en concepto de gastos de apoyo al programa para sufragar los costos administrativos simplificados, lo que representa un promedio anual de 2,5 millones de dólares de los Estados Unidos.

Cuadro 1. Financiación procedente de los organismos del sistema de las Naciones Unidas y porcentaje de los fondos extrapresupuestarios totales de la OIT para 2008-2012 (USD y %)

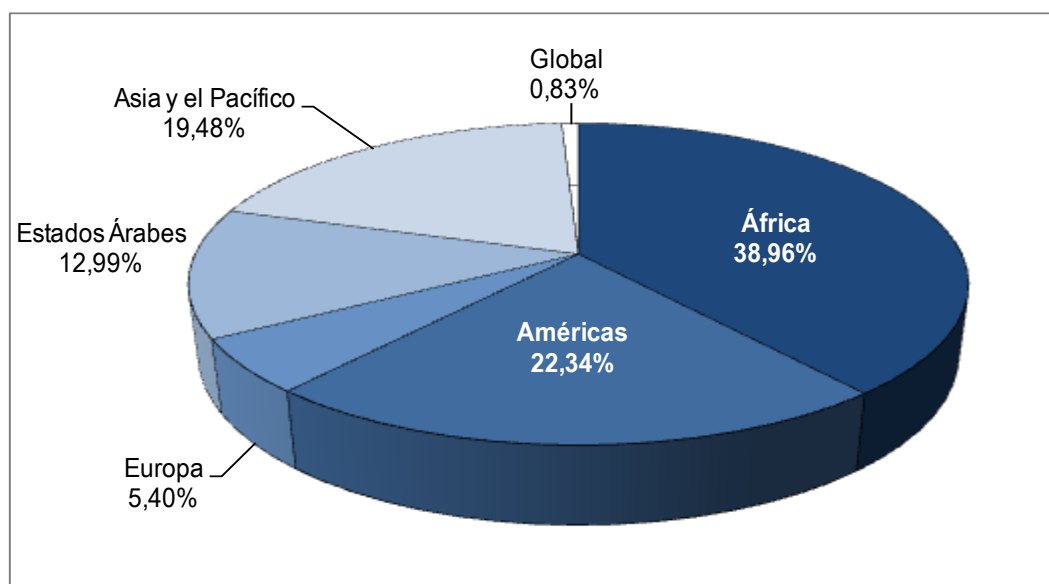
	2008	2009	2010	2011	2012 **
Todos los organismos del sistema de las Naciones Unidas *	27 126 142	57 049 286	31 275 778	41 036 637	25 226 676
Porcentaje (%)	9,0	26,7	12,3	20,3	9,0
Fondos extrapresupuestarios totales de la OIT ***	302 452 796	213 494 086	253 886 292	202 134 638	270 049 694

* Todas las contribuciones a la OIT procedentes de los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas (incluidos los Fondos Fiduciarios de Socios Múltiples); ** Datos preliminares para 2012; *** Total de contribuciones extrapresupuestarias a la OIT.

9. Gracias a los recursos obtenidos por conducto de las Naciones Unidas, la OIT ha tenido ocasión de dirigir programas conjuntos de las Naciones Unidas o participar en ellos. La OIT ha sido el organismo principal en 12 de esos países, incluso en los que no es organismo residente: Albania, República Centroafricana, China, Comoras, Iraq, Kiribati, Kirguistán, Pakistán, Perú, Filipinas, República Unida de Tanzania y Viet Nam ³.
10. Los coordinadores residentes cumplen una función esencial en la movilización de recursos en beneficio de los equipos de las Naciones Unidas en el país, en la gestión de su asignación y en la presentación de informes relativos a su utilización. Desde 2007 los Fondos Fiduciarios de Socios Múltiples se han convertido en una importante fuente de financiación para los programas de cooperación técnica de la OIT en determinados países y en áreas temáticas específicas. Todas las regiones se han beneficiado de los Fondos Fiduciarios de Socios Múltiples (véase el gráfico 1), si bien África ha sido el mayor receptor.

³ Puede consultarse un análisis detallado del Programa de Trabajo Decente y los MANUD en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---exrel/documents/genericdocument/wcms_202095.pdf.

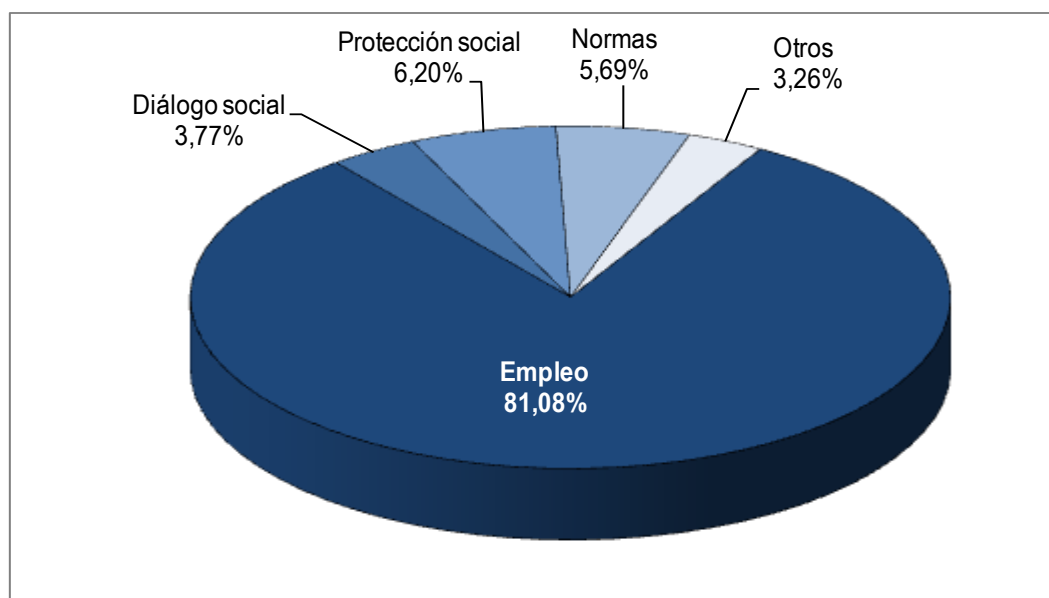
Gráfico 1. Distribución regional de fondos procedentes de los Fondos Fiduciarios de Socios Múltiples (2008-2012)



Fuente: OIT y portal de la Oficina del Fondo Fiduciario de Socios Múltiples (muestra de 44 países).

- 11.** El empleo es una prioridad en muchos MANUD y programas de la iniciativa «Unidos en la acción», que son los destinatarios de la mayor parte de la financiación procedente de los Fondos Fiduciarios de Socios Múltiples. Otros objetivos estratégicos de la OIT (protección social, normas del trabajo y diálogo social) también se han beneficiado de éstos, aunque en menor medida, y a menudo como temas transversales en diversos programas conjuntos (véase el gráfico 2).

Gráfico 2. Distribución de fondos procedentes de los Fondos Fiduciarios de Socios Múltiples, por objetivo estratégico (2008-2012)



Fuente: OIT y portal de la Oficina del Fondo Fiduciario de Socios Múltiples (muestra de 44 países).

12. En el cuadro 2 se desglosan los recursos acumulados obtenidos por conducto del Fondo Fiduciario de Socios Múltiples y asignados a las actividades llevadas a cabo por la OIT entre 2008 y 2012. Los países se agrupan en tres categorías: i) países participantes en la iniciativa «Unidos en la acción» (ya se trate de países piloto o por iniciativa propia); ii) países en transición del socorro al desarrollo, y iii) países beneficiarios de los fondos para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Cuadro 2. Recursos con cargo a los Fondos Fiduciarios de Socios Múltiples aprobados para la OIT, por categoría de país, 2008-2012 (en millones de dólares de los Estados Unidos)

	Millones de dólares de los EE.UU.
Ocho países piloto de la iniciativa «Unidos en la acción»	29,1
Ocho países participantes en «Unidos en la acción» por iniciativa propia	6,0
14 países que salen de un conflicto o de la crisis	25,7
14 países beneficiarios de los fondos para el logro de los ODM	20,2
Total	81,0

Fuente: OIT, 2012.

13. La mayoría de países tienen un MANUD y/o un programa de la iniciativa «Unidos en la acción», y casi todos cuentan también con un Programa de Trabajo Decente por País, cuyo contenido se suele solapar sólo parcialmente. Los programas conjuntos de la OIT y las Naciones Unidas no abordan todas las esferas contempladas en el Programa de Trabajo Decente por País. En algunos países, el acceso a los fondos de las Naciones Unidas está supeditado a la participación en los equipos de las Naciones Unidas en el país, que a su vez está sujeta a la participación financiera en los costos de la oficina del coordinador residente. En otros países, los equipos de las Naciones Unidas en el país desalientan la recaudación de fondos dentro del país para la financiación de actividades que puedan ser ajenas al programa Una ONU. Actualmente, las prácticas varían entre los países en función de las iniciativas de los coordinadores residentes.

Costos actuales y futuros en que puede incurrir la OIT a raíz de la cooperación con las Naciones Unidas

14. El apoyo prestado por la OIT al sistema de coordinadores residentes y a los equipos de las Naciones Unidas en el país genera costos, que pueden ser de dos tipos. Uno de ellos son las contribuciones de la OIT a los servicios comunes, principalmente servicios de seguridad, instalaciones comunes (centros médicos), eventos conjuntos (Día de las Naciones Unidas) o servicios compartidos («La ONU con nosotros» o servicios de expertos). Se estima que estos gastos ascienden a 1,6 millones de dólares de los Estados Unidos anuales, y proceden del presupuesto de la Oficina. Actualmente, la OIT no dispone de una línea presupuestaria específica para financiar estas necesidades.
15. Los otros costos son los relativos a la participación de la OIT en la labor de los equipos de las Naciones Unidas en el país (planificación estratégica, coordinación nacional, negociación de acuerdos contractuales y marcos de aplicación y control, comunicación) y en grupos temáticos y mecanismos de coordinación regionales y subregionales. Estos se suelen satisfacer principalmente mediante la puesta a disposición de personal, tanto profesional como administrativo. En un estudio de la OIT se estima que dichos costos se elevan anualmente a cerca de 8,2 millones de dólares de los Estados Unidos y que es principalmente la OIT quien se hace cargo de ellos en las regiones.

16. El apoyo administrativo y financiero necesario para la ejecución de actividades financiadas a través de los MANUD y de la iniciativa «Unidos en la acción» también genera gastos. Se estima que esos costos ascienden anualmente a cerca de 3,3 millones de dólares de los Estados Unidos, y pueden cotejarse directamente con los ingresos generados en concepto de apoyo a los programas, que en promedio se elevan a unos 2,5 millones de dólares de los Estados Unidos anuales.
17. En todas las regiones se han formulado peticiones *ad hoc* a las oficinas de la OIT para financiar los gastos de los coordinadores residentes y los equipos de las Naciones Unidas en el país. Si bien los importes varían considerablemente, suelen estar relacionados en cierta medida con la plantilla o el nivel de gasto. Los recursos asignados por los donantes a la coordinación de las Naciones Unidas están disminuyendo, por lo que cada vez se recurre más a los miembros de los equipos de las Naciones Unidas en el país para contribuir al costo de funcionamiento del sistema de coordinadores residentes.
18. De conformidad con la resolución relativa a la revisión cuatrienal amplia citada en el párrafo 4 sobre las posibles futuras modalidades de financiación del sistema de coordinadores residentes, en un estudio independiente preparado para las Naciones Unidas se estima que el costo del funcionamiento del sistema de coordinadores residentes asciende a 152 millones de dólares de los Estados Unidos anuales, de los cuales 64 millones no tienen aún financiación y el resto corre a cargo del PNUD. Los gastos de los países representan el mayor porcentaje de esta estimación (72 por ciento), y el resto está destinado a sufragar gastos de coordinación de las regiones y de la sede. Para conseguir la financiación que falta, el estudio propone una doble modalidad: un porcentaje anual uniforme por organismo, y una tasa proporcional basada en los gastos de desarrollo y la plantilla. El costo anual estimado para la OIT sería de 2,5 millones de dólares de los Estados Unidos si se opta por esta modalidad en las propuestas que se van a elaborar.
19. En el Programa y Presupuesto de la OIT para 2012-2013 se incluye una partida de 1,7 millones de dólares de los Estados Unidos para las contribuciones a los diversos organismos del sistema común y comités interinstitucionales, entre los cuales se encuentran la Dependencia Común de Inspección, la Junta de los Jefes Ejecutivos para la Coordinación, el Grupo de Trabajo Interinstitucional para las Adquisiciones, la Comisión de Administración Pública Internacional, la Escuela Superior de Personal de las Naciones Unidas y las Actividades relacionadas con el estudio de sueldos. Estos pagos constan como tales en el programa y presupuesto aprobado y corresponden a las prácticas y acuerdos establecidos.
20. Por principio, los pagos efectuados por la OIT a los servicios comunes de las Naciones Unidas deberían identificarse como tales y estar aprobados en el programa y presupuesto. Además, esos costos deberían guardar una relación razonable, tanto a escala mundial como por país, con los recursos extrapresupuestarios puestos a disposición de la OIT por conducto de las Naciones Unidas. Sería deseable una mayor transparencia, en particular en lo relativo a la distribución de los costos de apoyo al programa en caso de que se trate de programas aplicables de manera conjunta.

Conclusión

21. La resolución de la Asamblea General de diciembre de 2012 relativa a la revisión amplia cuatrienal contiene diversas decisiones y recomendaciones que tienen por objeto el fortalecimiento de «... la función y la capacidad del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo de ayudar a los países a lograr sus objetivos de desarrollo...» (párrafo 13). En calidad de miembro del sistema de las Naciones Unidas, la OIT se compromete a realizar una contribución efectiva a la consecución de estos objetivos, dentro de los límites de su mandato.

22. A través de su participación en las actividades de las Naciones Unidas para el desarrollo, la OIT ha podido reunir recursos extrapresupuestarios por conducto de las Naciones Unidas que ascienden a cerca de 36 millones de dólares de los Estados Unidos anuales para el período 2008-2012. Cada año se recibe un promedio de 2,5 millones de dólares en concepto de ingresos de apoyo a los programas con objeto de sufragar parcialmente los gastos administrativos, que se calcula que representan en torno a los 3,3 millones de dólares anuales. Los costos que los servicios comunes en los países representan para la OIT se estiman en 1,6 millones de dólares anuales, mientras que los costos en que se incurre a través de la labor llevada a cabo con las Naciones Unidas a escala nacional, en tiempo de personal, se elevan a unos 8,2 millones de dólares. Se puede incurrir en costos adicionales para la cofinanciación del sistema de coordinadores residentes, en función de las decisiones que tome la Asamblea General en el futuro.
23. Al participar estratégicamente en la coordinación interinstitucional de las Naciones Unidas, la OIT está en condiciones de promover sus principios, normas y orientaciones sobre políticas entre los organismos de las Naciones Unidas, así como entre los gobiernos y los interlocutores sociales en el plano nacional. Es lo que sucede cuando la OIT participa en los grupos temáticos comunes de las Naciones Unidas, ejecuta programas del MANUD con otros organismos relacionados con los distintos componentes del Programa de Trabajo Decente, o cuando otros organismos aplican los enfoques y las políticas de la OIT. La estrategia de la OIT consiste en aprovechar plenamente todos estos canales para asegurar una contribución cabal a los preparativos de la agenda para el desarrollo de las Naciones Unidas con posterioridad a 2015.
24. La OIT debería seguir promoviendo sus objetivos estratégicos y sus contribuciones en materia de políticas a través de los marcos de programación de las Naciones Unidas (MANUD, programas de la iniciativa «Unidos en la acción», programas conjuntos y grupos temáticos sobre políticas), cooperando plenamente con los equipos de las Naciones Unidas en el país y otros mecanismos de coordinación como medio para reforzar sus propios mecanismos y canales de programación. Los costos en que incurra la OIT a raíz de su participación en la cooperación para el desarrollo de las Naciones Unidas deberían mantenerse a un nivel razonable en función de los beneficios de políticas, de programación y financieros que esta participación aporte a la Organización.

Proyecto de decisión

25. *El Consejo de Administración tal vez estime oportuno proporcionar a la OIT orientaciones sobre la cooperación con las Naciones Unidas respecto de las actividades operacionales para el desarrollo, según se resume en el párrafo 24, en particular en lo que atañe a las repercusiones financieras de la coordinación, así como confirmar que los futuros acuerdos relativos a la financiación de los coordinadores residentes de las Naciones Unidas y de los equipos de las Naciones Unidas en el país se remitan al Consejo de Administración para que éste tome una decisión al respecto con relación a sus posibles repercusiones para la OIT.*