



**NACIONES
UNIDAS**

HSP

HSP/GC/22/2/Add.3



Consejo de Administración del
Programa de las Naciones Unidas
para los Asentamientos Humanos

Distr.: General
12 de febrero de 2009

Español
Original: Inglés

22º período de sesiones

Nairobi, 30 de marzo a 3 de abril de 2009

Tema 5 del programa provisional*

**Actividades del Programa de las Naciones Unidas
para los Asentamientos Humanos, incluidas las
cuestiones de coordinación.**

**Actividades del Programa de las Naciones Unidas para los
Asentamientos Humanos**

Informe de la Directora Ejecutiva

Adición

**Eficiencia y eficacia de la estructura de gobernanza del Programa de las
Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos: nota de la Directora
Ejecutiva**

Resumen

El Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) y su estructura de gobernanza han sido ocasionalmente objeto de cambios y reformas desde su creación en 1978. El 22º período de sesiones del Consejo de Administración ofrece una oportunidad excelente para examinar la estructura de gobernanza actual surgida de esa evolución. Se podría considerar que ese examen constituye una contribución a la reforma de las Naciones Unidas. El examen también se debería realizar con miras a evaluar si los arreglos actuales son adecuados teniendo en cuenta los principios de transparencia, rendición de cuentas, eficiencia y eficacia, y si permiten que ONU-Hábitat esté en condiciones de ejecutar cabalmente su Plan Estratégico e Institucional de mediano plazo.

* UNEP/GC/22/1.

K0950574 280209 190309

Para economizar recursos, sólo se ha impreso un número limitado de ejemplares del presente documento. Se ruega a los delegados que lleven sus propios ejemplares a las reuniones y eviten solicitar otros.

Introducción

1. En su resolución 21/2, de 20 de abril de 2007, relativa Al Plan Estratégico e Institucional de mediano plazo para 2008-2013, el Consejo de Administración pidió a la Directora Ejecutiva que celebrara consultas con el Comité de Representantes Permanentes “acerca de la necesidad de examinar la eficacia y la eficiencia de la estructura de gobernanza de ONU-Hábitat”. En respuesta a dicha decisión, la Secretaría adoptó un criterio en dos etapas.
2. La primera etapa consistió en la contratación de un consultor con experiencia y conocimientos técnicos comprobados en la reforma de la gobernanza de las Naciones Unidas, a fin de que realizara una evaluación independiente. Las conclusiones del informe del consultor se compartieron con el Comité de Representantes Permanentes en el transcurso de consultas oficiales y oficiosas.
3. La segunda etapa consistió en la preparación del presente informe, cuyo borrador también se compartió y examinó en una reunión del Comité de Representantes Permanentes.
4. En consecuencia, el presente informe se ha basado en las consultas celebradas tanto mientras el consultor preparaba el informe como posteriormente, con un gran número de personas y organizaciones que participan en la labor y las estructuras de gobernanza de ONU-Hábitat. Entre ellas se incluyen miembros del Consejo de Administración y del Comité de Representantes Permanentes, la Secretaría de las Naciones Unidas en Nueva York, y funcionarios y asociados del Programa de Hábitat. También se celebraron reuniones con organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas a los que se ha encomendado la realización de actividades normativas y operacionales, entre ellas el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).
5. Los resultados más importantes de las consultas se pueden resumir de la manera siguiente:
 - a) Entre los Estados miembros y demás asociados existe un acuerdo general acerca de la oportunidad y utilidad de examinar la eficacia y eficiencia de la actual estructura de gobernanza de ONU-Hábitat, en el contexto de las actividades de reforma que se están realizando en todo el sistema de las Naciones Unidas;
 - b) Se considera que ese examen es un seguimiento y una ampliación lógicos de la aprobación y puesta en práctica del Plan Estratégico e Institucional de mediano plazo de ONU-Hábitat para 2008-2013;
 - c) También existe un acuerdo general entre los Estados miembros de que toda decisión de alterar la estructura de gobernanza de ONU-Hábitat deberá basarse en un análisis más amplio del que se ha realizado hasta el momento sobre las consecuencias de dicho cambio. En todo análisis de ese tipo se deberá incluir una evaluación de distintas opciones.
6. Habida cuenta de lo expuesto, el presente informe tiene por objeto mejorar la comprensión de las cuestiones que plantea la posibilidad de cambiar la estructura de gobernanza de ONU-Hábitat. Para ello, se examinan los aspectos siguientes de la labor y la estructura de gobernanza de ONU-Hábitat.
 - a) La visión original que desembocó en la creación de ONU-Hábitat en 1976, la orientación principal de su labor en el primer decenio y su estructura de gobernanza;
 - b) Los cambios en el mandato y la estructura de gobernanza de ONU-Hábitat dimanados de, entre otras cosas, la aprobación del Programa de Hábitat y los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la creación de la Oficina las Naciones Unidas en Nairobi y haber cambiado el estatuto de ONU-Hábitat al de programa de las Naciones Unidas;
 - c) Cuestiones de eficiencia y eficacia que han surgido más claramente desde la aprobación del Plan Estratégico e Institucional de mediano plazo de ONU-Hábitat para 2008-2013 y las primeras etapas de su ejecución;
 - d) Cuestiones dimanadas de una mejor comprensión de las tendencias en materia de urbanización en general, la urbanización de la pobreza y el cambio climático, así como y los vínculos que existen entre esos factores.

I. Visión original de ONU-Hábitat

7. La visión original de ONU-Hábitat estuvo dada por dos acontecimientos históricos. El primero fue la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, celebrada en Estocolmo en 1972. Esa Conferencia dio lugar al reconocimiento de las múltiples facetas de la sostenibilidad y la necesidad de abordar tres retos en particular:

a) Proteger y conservar el medio ambiente natural, lo que llevó a la creación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA);

b) Reducir las consecuencias nocivas de la actividad humana, y de los asentamientos humanos en particular, sobre el medio ambiente, lo que llevó a un llamamiento en pro de una Conferencia mundial sobre los asentamientos humanos;

c) Sobre la base de la comprensión de que la pobreza es un factor importante que contribuye a la degradación ambiental, la institución de formas más equitativa de desarrollo, en particular por conducto de la financiación de la vivienda y de la infraestructura y los servicios urbanos básicos, llevó a la creación de la Fundación de las Naciones Unidas para el Hábitat y los Asentamientos Humanos, que inicialmente tuvo su sede en el PNUMA.

8. El segundo acontecimiento histórico fue la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, celebrada en Vancouver (Canadá) en 1976. Los participantes en la Conferencia recomendaron la creación de un organismo de las Naciones Unidas¹ que haría las veces de foro para los representantes de las esferas nacionales y subnacionales de los gobiernos para que intercambiaran ideas y soluciones sobre la manera de abordar los retos en surgimiento relacionados con los asentamientos humanos.

9. El llamamiento hecho en la Conferencia de Vancouver dio lugar a la creación del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (CNUAH), por conducto de la resolución 32/162 (III) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 19 de diciembre de 1977, a la creación de la Comisión de Asentamientos Humanos como su órgano rector, y a la transferencia posterior de la Fundación de las Naciones Unidas para el Hábitat y los Asentamientos Humanos, del PNUMA a ONU-Hábitat.

10. La Comisión de Asentamientos Humanos tenía 58 Estados miembros, que prestaban servicios rotativamente por un periodo de cuatro años. Se reunía dos semanas todos los años e informaba a la Asamblea General por conducto del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.

11. Se otorgó autoridad delegada al Director Ejecutivo del CNUAH para las funciones programáticas, operacionales, financieras y administrativas, con sujeción al cumplimiento de las normas y los reglamentos de la Secretaría de las Naciones Unidas y las obligaciones correspondientes de presentación de informes.

12. La visión original de la Comisión de Asentamientos Humanos resultó ser un tanto prematura: su consolidación como foro en que participarían de todas las esferas de gobierno sólo ocurriría mucho después.

13. En su primer decenio de existencia, y a pesar de tener una estructura similar a la de la mayor parte de los programas y fondos de las Naciones Unidas², ONU-Hábitat siguió siendo un organismo técnico reducido que actuaba esencialmente como organismo ejecutor del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)³. Su labor normativa y de promoción reflejaba esa función técnica y durante muchos años se centró en cuestiones de planificación, técnicas de edificación y construcción adecuadas, y participación de la comunidad. Aunque el Centro ya se ocupaba de

¹ El Centro las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos se creó originalmente con la fusión del Centro de Vivienda, Construcción y Planificación del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, una biblioteca audiovisual y una red de distribución establecida en la Conferencia de 1976 denominada "Visión Hábitat", la Fundación de las Naciones Unidas para el Hábitat y los Asentamientos Humanos, y funcionarios de asentamientos humanos del entonces Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo.

² El CNUAH se estableció con tres divisiones sustantivas dedicadas a investigación y desarrollo, información y difusión audiovisual, y cooperación técnica. Una cuarta división se dedicaba a cuestiones administrativas y se encargaba de recursos humanos, finanzas, contratos y adquisiciones.

³ En ese entonces el PNUD era la principal fuente de financiación de las actividades del sistema de las Naciones Unidas a nivel de los países.

tendencias y cuestiones relacionadas con la urbanización, esas cuestiones apenas si figuraban en los programas de los foros internacionales; la atención de los encargados de adoptar políticas, tanto de países en desarrollo como donantes, estaba claramente centrada en el desarrollo rural y en la pobreza como fenómeno rural.

II. La segunda Conferencia de Hábitat, el Programa de Hábitat y Estambul+5

14. Para fines del decenio de 1980 se había vuelto aparente para la mayoría de los profesionales en asentamientos humanos y para los funcionarios del CNUAH que muchas de las presunciones en que se habían basado las políticas y las prácticas nacionales sobre asentamientos humanos eran, como mínimo, debatibles. Entre esas presunciones se incluían las opiniones mayoritarias siguientes:

- a) Que la urbanización se podía detener, y en definitiva hacer retroceder, realizando inversiones en desarrollo rural y dando prioridad a este;
- b) Que la economía estructurada gradualmente absorbería a la no estructurada, incluida su manifestación física en la forma de barrios de tugurios;
- c) Que los pobres de las zonas urbanas, en razón de su proximidad a la infraestructura y los servicios, vivían mejor que sus contrapartes de las zonas rurales.

15. Habida cuenta de las pruebas cada vez más abundantes de formación de barrios de tugurios, pobreza urbana y privación urbana, la Comisión de Asentamientos Humanos decidió iniciar dos campañas mundiales: el Año Internacional de la Vivienda para las Personas sin Hogar, en 1987, y la Estrategia Mundial de la Vivienda hasta el año 2000, en 1988.

16. Si bien ninguna de las campañas dio lugar a cambios sustanciales en el mandato o la estructura de gobernanza del CNUAH, con ellas se abrió el camino para un programa concertado de investigaciones y promoción urbanas con la participación del CNUAH, el PNUD y el Banco Mundial⁴.

17. El resultado de esas y otras actividades llevaron a que en 1991 la Comisión de Asentamientos Humanos recomendara a la Asamblea General la convocación de la segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (Hábitat II), que se celebró en Estambul (Turquía) en 1996.

18. La aprobación en Estambul del Programa de Hábitat facilitó una serie de cambios en el mandato del CNUAH y en su estructura de gobernanza. A partir de entonces se encomendaron al organismo una función normativa y un mandato explícitos de que supervisara los progresos alcanzados en la ejecución del Programa de Hábitat y desempeñara una función rectora en el apoyo y coordinación en todo el sistema.

Hábitat II - Cambio en las normas de las Conferencias a nivel mundial

En Hábitat II se estableció un precedente importante. Inspirada por el carácter tripartita de los miembros del órgano rector de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Secretaría instó a los Estados miembros a que suspendieran una de las normas que regían las cumbres y Conferencias de las Naciones Unidas y que permitieran la convocación de una tercera comisión dedicada al diálogo con las autoridades locales y las organizaciones de la sociedad civil. Ello constituyó una contribución importante a que los agentes no estatales se identificaran sustancialmente con el Programa de Hábitat y, en definitiva, contribuyó a que se realizaran cambios en las normas y los procedimientos del órgano rector del CNUAH.

19. Si bien la segunda Conferencia de Hábitat y sus resultados políticos fueron un éxito indudable, el CNUAH se encontraba en una situación financiera delicada. Ello dio lugar a la primera tentativa de reforma institucional, que se completó en 1999.

⁴ El Programa de Gestión Urbana fue una empresa conjunta del CNUAH, el PNUD y el Banco Mundial, cuyo objetivo era aportar a los gobiernos y a la comunidad internacional argumentos basados en pruebas acerca de la necesidad de responder a los retos cada vez mayores planteados por la urbanización y la pobreza en las zonas urbanas.

20. Parte de esa reforma se dedicó al reforzamiento de la capacidad del CNUAH de cumplir su mandato normativo. Para ello se crearon dos divisiones, una dedicada a promoción a nivel mundial y la segunda a la cooperación técnica a nivel regional y de los países. Una tercera entidad se dedicaría a aportar la base probatoria de las actividades normativas y a abordar las cuestiones intersectoriales.

21. Otro elemento separado de la reforma incluyó la transferencia de funciones administrativas y funcionarios cruciales del CNUAH y del PNUMA a una nueva entidad, denominada Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi.

Un ejemplo de costos ocultos de las transacciones

La lógica de fusionar los servicios administrativos del PNUMA y del CNUAH, ambos con sede en Nairobi, era atractiva. Sin embargo, todavía no se han logrado plenamente las ganancias previstas en eficiencia y economías para ONU-Hábitat, en gran parte debido a las normas y procedimientos con que debe funcionar, pero sobre los que tanto la Organización como la Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi no tienen control alguno. Por ejemplo, poco después de la creación de la Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi, se pidió al CNUAH que prestara asistencia a las actividades de recuperación y reconstrucción en el Iraq. La demanda de servicios del CNUAH en ese país se amplió rápidamente y dio lugar a un presupuesto de proyectos que superaba los 600 millones de dólares EE.UU., con desembolsos anuales de hasta 100 millones de dólares. La gama de productos y servicios que se debían prestar superaba con holgura la capacidad de la recientemente creada Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi. El CNUAH se vio obligado a asignar funcionarios para prestar asistencia para que la Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi pudiera responder a las exigencias técnicas de la reconstrucción y a las limitaciones logísticas de trabajar en un entorno posterior a un conflicto. Si bien se han logrado progresos, sigue habiendo una discrepancia fundamental entre las normas, reglamentos y procedimientos que rigen tanto a la Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi como al CNUAH y la capacidad de respuesta que se espera de un organismo operacional. Esa discrepancia es un factor que aumenta considerablemente el costo de las transacciones y agrega un estrato más de burocracia.

22. Al mismo tiempo, gradualmente se realizaron varios cambios en la composición, los procedimientos y la frecuencia de las reuniones de la Comisión de Asentamientos Humanos. Entre los cambios principales cabe mencionar:

- a) Reducción de la duración de los períodos de sesiones, de dos semanas a ocho días en 1989, y posteriormente a cinco días en 2001;
- b) Aprobación por el Consejo de Administración, en su 20º período de sesiones de 2005, del artículo 64 del reglamento relativo a las reuniones del Consejo de Administración, en que se reconoció la función y la contribución de las autoridades locales en la ejecución del Programa de Hábitat, y que permitió la participación oficial de las autoridades locales en las deliberaciones del Consejo de Administración, sin derecho de voto.

Reformas paralelas de otros fondos y programas

23. Junto con esos cambios paulatinos en el mandato y estructura de gobernanza de ONU-Hábitat, en otros fondos y programas fundamentales de las Naciones Unidas se estaban realizando otras transformaciones de gran alcance. En rápida sucesión se realizaron cambios en las estructuras de gobernanza del PNUD, del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el UNFPA, con lo cual el PNUMA y, posteriormente, ONU-Hábitat fueron los únicos programas que quedaron con órganos rectores responsable de la supervisión, pero con obligación de informar a Nueva York de los asuntos administrativos y presupuestarios.

24. Otro cambio que afectaría profundamente al CNUAH fue la transformación del PNUD, de asociado de larga data y fuente de financiación para las actividades a nivel de los países, en un programa de promoción y operacional por derecho propio. Ese cambio afectó la capacidad de ONU-Hábitat, en su condición de entidad de las Naciones Unidas que no tenía presencia sobre el terreno en los países en que funcionaba, de promover y apoyar la aplicación del Programa de Hábitat a nivel de los países. Ello llevó en definitiva a que ONU-Hábitat negociara con el PNUD el establecimiento de administradores de programas de Hábitat en países determinados. Si bien la presencia de administradores de programas de Hábitat demostró ser fundamental para que ONU-Hábitat pudiera cumplir su mandato de incorporar el

Programa de Hábitat y de participar en 2008 en seis de los ocho proyectos experimentales de la iniciativa “Unidos en la acción”, en sus comienzos la idea fue resistida considerablemente.

25. En el cuadro 1 figura una sinopsis de la estructura de gobernanza de distintos organismos, programas y fondos de las Naciones Unidas. Los que han sufrido cambios recientemente en sus estructuras de gobernanza respectivas, como el PNUD, el UNICEF, el UNFPA y el FIDA, comparten una característica común, a saber, un órgano rector que tiene facultades tanto de supervisión como de adopción de decisiones y que típicamente se reúne tres veces por año.

Estambul+5, situación del Programa de Hábitat, Consejo de Administración y Comité de Representantes Permanentes

26. El período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de 2001 se dedicó al examen de los progresos alcanzados en la ejecución del Programa de Hábitat y constituyó un importante punto de inflexión para el CNUAH y su estructura de gobernanza. En el examen se volvió a hacer hincapié en los retos conexos a la urbanización rápida y caótica y el riesgo que esos retos entrañaban para la consecución de los recientemente aprobados Objetivos de Desarrollo del Milenio. En el examen también se determinó que el CNUAH era el órgano rector encargado de asegurar el seguimiento y la supervisión del Programa de Hábitat⁵.

27. Ese mismo año, en su período ordinario de sesiones, en su resolución 56/206, la Asamblea General decidió cambiar el estatuto del CNUAH para que pasara a ser un programa pleno (llamado a partir de entonces ONU-Hábitat). También decidió convertir a la Comisión de Asentamientos Humanos en un Consejo de Administración y designar al Comité de Representantes Permanentes en Nairobi organismo subsidiario entre períodos de sesiones encargado de supervisar los progresos en la ejecución del programa de trabajo y el presupuesto del organismo. Por último, la Asamblea General exhortó, y lo sigue haciendo, a que se reforzara a ONU-Hábitat a fin de que pudiera cumplir su mandato normativo y operacional.

28. Posteriormente, el Consejo de Administración de ONU-Hábitat aprobó sus normas y procedimientos y, siguiendo el ejemplo del Consejo de Administración del PNUMA, decidió sesionar cada dos años.

29. Esos y otros cambios reforzaron a la Organización y le devolvieron su capacidad de desempeñar su función de promoción, manteniendo al mismo tiempo su vocación técnica y operacional.

III. Ejecución del Plan Estratégico e Institucional de mediano plazo para 2008-2013

30. En el periodo 2001-2004 se observó un rápido crecimiento de la plantilla, las actividades y el presupuesto de ONU-Hábitat. Las conclusiones del examen programático a fondo realizado en 2004 por la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) llevó a que el Consejo de Administración, en su 21° período de sesiones de 2005, pidiera a ONU-Hábitat que preparara un Plan Estratégico e Institucional amplio de mediano plazo para el período 2008-2013. La idea era claramente que ONU-Hábitat se incorporara a las reformas que se estaban introduciendo en todo el sistema de las Naciones Unidas.

31. Los objetivos fundamentales del Plan Estratégico e Institucional son:

- a) Concentrar más la labor de ONU-Hábitat;
- b) Reforzar el ajuste y la coherencia de los programas, especialmente entre las actividades normativas y operacionales;
- c) Aplicar la gestión basada en los resultados para lograr una relación óptima costo-calidad, más transparencia y una mejor rendición de cuentas;
- d) Volver a hacer de ONU-Hábitat un verdadero agente catalítico, en especial en relación con la creación de capacidad previa a las inversiones en apoyo de la ejecución del Programa de Hábitat

⁵ En el Programa de Hábitat y en resoluciones posteriores de la Asamblea General se reconocía que el CNUAH era “uno” (y no “el”) de los órganos rectores encargados de asegurar el Programa de Hábitat y de realizar las actividades de seguimiento correspondientes.

y para la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio relacionados con los asentamientos humanos a nivel de los países;

e) Permitir que ONU-Hábitat participe activamente en la reforma de las Naciones Unidas y en la iniciativa “Unidos en la acción”.

32. El Plan Estratégico e Institucional fue aprobado por el Consejo de Administración en su 21° período de sesiones de 2007. En la resolución 21/2, el Consejo pidió a la Secretaría que, entre otras cosas, preparara un plan de acción para la ejecución del Plan Estratégico e Institucional, así como el presente informe.

33. Durante la ejecución del plan han salido a la luz varias cuestiones. Entre ellas cabe mencionar:

a) Problemas conceptuales y metodológicos para reconciliar el criterio a mediano y largo plazo basado en los resultados del Plan Estratégico e Institucional de mediano plazo con el criterio a mucho menor plazo orientado al producto que exige la Secretaría en Nueva York. Ello se observó en particular en la preparación del programa de trabajo para 2010-2011. Esos problemas todavía no se han resuelto por completo y constituyen una fuente de frustración para los miembros del Comité de Representantes Permanentes y la Secretaría;

b) La complejidad de la labor necesaria para cumplir los diferentes mecanismos de presentación de informes y marcos de rendición de cuentas. Entre ellos, cabe mencionar el informe anual al Consejo Económico y Social y a la Asamblea General, centrado en el uso de los recursos del presupuesto ordinario; los informes trimestrales al Comité de Representantes Permanentes, centrados en los recursos extrapresupuestarios no asignados; la presentación de informes semestrales a la Oficina del Contralor sobre proyectos de cooperación técnica; y los informes periódicos a distintos comités especiales de programas, proyectos y fondos fiduciarios especializados;

c) Los problemas para participar en empresas mixtas, compartir los costos y celebrar arreglos de cofinanciación con asociados, en particular del sector privado y de la sociedad civil, debido a los requisitos jurídicos y los procedimientos de contratación dimanados de la Secretaría de las Naciones Unidas. Esos requisitos y procedimientos no fueron ideados ni previstos para que fueran utilizados por organismos con un mandato operacional. Esa incompatibilidad fundamental pasa a ser muy aparente en una de las principales esferas y prioridades de la labor de ONU-Hábitat, la de aprovechar sus servicios de asesoramiento normativo y apoyo a la creación de capacidad con contribuciones en especie para comunidades pobres de zonas urbanas, la inversión de capital de instituciones financieras internacionales, regionales y nacionales, y las asignaciones presupuestarias provenientes de esferas nacionales o subnacionales de los gobiernos a fin de mejorar las condiciones de vida de los pobres.

34. Otra cuestión que se ha observado se refiere a la experiencia de ONU-Hábitat con los proyectos de la iniciativa experimental de las Naciones Unidas “Unidos en la acción”. Durante la labor realizada con los equipos de las Naciones Unidas en los países y el proceso del marco de asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo, se ha vuelto rápidamente aparente que la participación en el marco “Una ONU” a nivel de los países exige un grado de flexibilidad en la adopción de decisiones y asignación de recursos que no está previsto en la estructura actual de los programas que son parte de la Secretaría.

35. En el cuadro 1 se ofrece una sinopsis de las estructuras de gobernanza de otros organismos, programas y fondos de las Naciones Unidas. En el cuadro se puede apreciar que los organismos, programas y fondos que han reformado sus estructuras de gobernanza en el último decenio tienen una característica común, a saber, que la entidad encargada de la supervisión también está facultada para adoptar decisiones respecto de asuntos estratégicos, institucionales y presupuestarios.

36. En el anexo I del presente informe se ofrece una sinopsis de la estructura de gobernanza actual de ONU-Hábitat. Se refleja allí el grado de ambigüedad sobre la función de ONU-Hábitat, su mandato y sus relaciones de trabajo con los asociados y los órganos de las Naciones Unidas. Esa ambigüedad surge de la evolución del mandato de ONU-Hábitat, que en sus comienzos era esencialmente un centro de asesoramiento técnico y operacional, a un programa en el cual su ventaja comparativa radica en combinar sus conocimientos normativos y operacionales en un marco eficaz e interconectado de desarrollo humano que atrae tanto a quienes adoptan decisiones como a los profesionales en esa esfera.

37. En el anexo II del presente informe se ofrece una sinopsis de la situación financiera de ONU-Hábitat. Si bien en los últimos seis años la situación general ha mejorado significativamente, hay un desequilibrio cada vez mayor entre la financiación para fines generales y la asignada a fines

específicos. La base de donantes para las contribuciones para fines generales es extremadamente reducida, y el 90% de las contribuciones voluntarias básicas proviene de únicamente 10 donantes. Esta situación refleja la estructura de gobernanza de ONU-Hábitat y refuerza la ambigüedad subyacente a ella. Si bien los 10 donantes principales de ONU-Hábitat continuamente destacan la importancia de su función normativa, el grueso de sus contribuciones se asigna a programas especiales o actividades operacionales.

38. Al igual que para muchas otras entidades de las Naciones Unidas, el desequilibrio existente entre la financiación para fines determinados y básica de ONU-Hábitat reduce su capacidad de actuar de manera estratégica.

IV. Cuestiones en surgimiento

39. En el pasado reciente han surgido tres cuestiones que tienen, y seguirán teniendo, profundas repercusiones en el desarrollo humano. Se trata de:

- a) La urbanización rápida y caótica, incluida la urbanización de la pobreza;
- b) La cada vez mayor volatilidad de los precios de los alimentos, la energía y el agua;
- c) El cambio climático.

40. Son muchas las entidades del sistema de las Naciones Unidas que se ocupan de esas cuestiones, que están muy estrechamente vinculadas y que, a medida que transcurre el tiempo, lo estarán aún más. Sin duda, su punto de convergencia es la ciudad. La reciente crisis alimentaria y de combustibles, y las pautas de clima extremo causadas por el calentamiento mundial están enraizadas en una urbanización mal planificada y administrada. A medida que las ciudades, tanto de países desarrollados como en desarrollo, siguen ampliándose horizontalmente, consumen más tierra, agua y energía y generan más desechos, incluidas emisiones de gases de efecto invernadero. Al mismo tiempo, a medida que el mundo se vuelve predominantemente urbano, la capacidad de las ciudades de adaptarse a los efectos del cambio climático pasará a ser todavía más crítica para asegurar la seguridad humana.

41. En consecuencia, en un mundo urbano, la distinción entre mitigación y adaptación se convierte en teórica. En la práctica, en ambos casos se necesitan un uso más racional de la tierra, mejores infraestructura y servicios, construcciones más resilientes y sistemas de gobernanza con capacidad de respuesta.

42. Si bien los efectos del cambio climático afectan indiscriminadamente a todo el mundo, las soluciones para la mitigación y la adaptación necesariamente deberán tener carácter local. Cada ciudad, de hecho, cada comunidad, deberá aportar soluciones originales para atender a sus particulares circunstancias sociales, económicas y geográficas.

43. Esta situación exige un esfuerzo sin precedentes para compartir conocimientos, métodos, tecnologías y experiencia adquirida. Exige una escala e intensidad sin precedentes de diálogo entre una amplia gama de agentes interesados. También exigirá igualmente niveles sin precedentes de coordinación entre instituciones a nivel mundial, regional, nacional y local.

44. Una cuestión fundamental es si el sistema de las Naciones Unidas está preparado para cumplir su función de apoyo a esas actividades, y cuál es la mejor manera de reforzar estratégicamente a las distintas entidades del sistema, incluida ONU-Hábitat, para que contribuyan al esfuerzo que será necesario en ese sentido.

V. Sinopsis de las ventajas y desventajas de la estructura de gobernanza actual

45. A pesar de los problemas y las cuestiones que se describen precedentemente, la estructura de gobernanza actual también tiene ventajas. Entre ellas cabe mencionar:

- a) Como parte de la Secretaría en Nueva York, ONU-Hábitat recibe una contribución del presupuesto ordinario de las Naciones Unidas. Si bien ello representa menos del 10% del presupuesto total de ONU-Hábitat, sigue siendo una fuente importante de financiación de la plantilla básica de funcionarios;

b) ONU-Hábitat interactúa frecuentemente con los Estados miembros por conducto de reuniones entre la Secretaría y el Comité de Representantes Permanentes, especialmente respecto de la preparación y ejecución del programa de trabajo. Típicamente, en el período entre sesiones del Consejo de Administración se celebran más de 70 reuniones de grupos de trabajo;

c) Los períodos de sesiones ordinarios trimestrales del Comité de Representantes Permanentes alientan a que la Secretaría aplique un criterio disciplinado en lo que respecta a la presentación de informes sobre cuestiones como presupuesto y finanzas;

d) Los Estados miembros tienen fácil acceso a la Directora Ejecutiva y a los funcionarios superiores de ONU-Hábitat;

e) Es muy fácil celebrar reuniones, consultas e intercambios oficiosos entre miembros del Comité de Representantes Permanentes y funcionarios de ONU-Hábitat;

f) Como el Comité de Representantes Permanentes no es un organismo de adopción de decisiones, goza de un grado considerable de libertad para prestar asesoramiento e intercambiar ideas en nombre de los Estados miembros.

46. Sin embargo, esas ventajas deben sopesarse cuidadosamente con las desventajas que se indican a continuación, algunas de las cuales ya se han mencionado:

a) Los miembros del Comité de Representantes Permanentes tienen la tendencia de pasar de la supervisión a la microadministración;

b) Se tiende a celebrar muchas reuniones, lo que exige enormes recursos de Secretaría;

c) ONU-Hábitat debe respetar múltiples y complejas líneas jerárquicas: Comité de Representantes Permanentes, Consejo de Administración, la Sede las Naciones Unidas, el Consejo Económico y Social y la Asamblea General. Esa situación no favorece la rendición de cuentas ni la transparencia;

d) A pesar de todas esas líneas jerárquicas, se reciben muy pocas orientaciones sobre cuestiones estratégicas y sustantivas;

e) Las cuestiones en que debe participar la Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi, que a menudo afectan la ejecución de los programas, la eficiencia y la eficacia en relación con los costos, a menudo no se atienden debidamente, ya que la Oficina no está sujeta a la supervisión del Comité de Representantes Permanentes ni del Consejo de Administración;

f) El ciclo de adopción de decisiones de ONU-Hábitat respecto de cuestiones que tienen consecuencias institucionales es lento y engorroso. El Comité de Representantes Permanentes hace sus recomendaciones al Consejo de Administración que, a su vez, hace sus propias recomendaciones a la Asamblea General, para su aprobación final;

g) Se tiende a politizar las cuestiones técnicas;

h) ONU-Hábitat sufre de normas y reglamentos inadecuados y obsoletos que le impiden que su desempeño se pueda comparar con el de otros organismos, programas y fondos a nivel de los países en lo que respecta a la prontitud y la ejecución.

VI. Observaciones finales

47. Tanto ONU-Hábitat como su órgano rector han ido cambiando paulatinamente con el objeto de mejorar la eficiencia y eficacia. Respecto de la eficiencia, un indicador secundario es la duración y frecuencia de los períodos de sesiones del Consejo de Administración, que se han reducido de dos semanas todos los años a cinco días cada dos años. Sin embargo, esa ganancia en eficiencia da lugar a otras cuestiones que se examinan a continuación. En lo que respecta a la eficacia, el artículo 64 del reglamento, que da a las autoridades locales voz en las deliberaciones del Consejo de Administración, puede considerarse un cambio significativo.

48. Sin embargo, lo que no existe es un enfoque más amplio. Para la Secretaría, una cuestión fundamental es el carácter complejo y fragmentario del mecanismo de gobernanza. El Consejo de Administración sesiona una vez cada dos años durante una semana y gobierna esencialmente por conducto de resoluciones, un modo de tomar decisiones que se adapta más a órganos legislativos que a un programa que tiene un volumen considerable de actividades operacionales.

49. Los Estados miembros de ONU-Hábitat están representados esencialmente por funcionarios de ministerios de vivienda, mientras que muchas de las cuestiones que se examinan son de competencia de ministerios encargados del gobierno local y, con cada vez mayor frecuencia, de las finanzas.

50. Las decisiones adoptadas por el Consejo de Administración están sujetas a examen por órganos de las Naciones Unidas en Nueva York. Ello hace del Consejo de Administración una institución subsidiaria y da por resultado un nuevo estrato de gobernanza. Los períodos de sesiones del Consejo de Administración, que se celebran cada dos años, no tienen la frecuencia necesaria para poder aportar las orientaciones y directrices estratégicas que ONU-Hábitat necesita para responder de manera eficaz a los nuevos retos y cuestiones.

51. El Comité de Representantes Permanentes, el órgano subsidiario entre períodos de sesiones del Consejo de Administración, es esencialmente un órgano asesor de composición abierta, sin autoridad para adoptar decisiones de fondo. Es uno de varios mecanismos de supervisión y casi exclusivamente centra su atención en los aspectos normativos de la labor de ONU-Hábitat, y presta poca o ninguna atención a las actividades operacionales.

52. La Secretaría misma, relativamente pequeña y con una financiación impredecible, ocupa una parte desproporcionada de sus recursos de personal en la presentación de informes a los distintos mecanismos de supervisión.

53. En resumen, ONU-Hábitat se rige por un sistema complicado, con duplicaciones y nebuloso, que no propicia el mejoramiento de la eficiencia o la eficacia. En el contexto de la iniciativa “Unidos en la acción”, se trata de una desventaja característica, en la medida en que trata de trabajar con otros órganos del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, como el PNUD.

54. Los problemas y las limitaciones que se han detectado en la estructura de gobernanza actual de ONU-Hábitat permiten establecer algunos criterios que se deberían satisfacer a fin de mejorar la eficiencia y eficacia. Estos criterios se pueden resumir de la manera siguiente:

- a) Una estructura que sea fácilmente comprensible, con un intervalo entre períodos de sesiones más reducido a fin de que se puedan aportar más orientaciones prácticas respecto del mandato normativo y operacional de ONU-Hábitat;
- b) Una estructura que sea pertinente para las cuestiones y los retos del futuro y que permita la participación de una gama más amplia de interesados directos en las cuestiones urbanas y que estén comprometidos en ellas;
- c) Un proceso de adopción de decisiones que se base menos en resoluciones y más en el intercambio de información de fondo sobre las cuestiones de que se trate;
- d) Una estructura que faculte a ONU-Hábitat para aprobar normas y procedimientos operacionales y financieros que sean compatibles con los de otros fondos y organismos encargados de mandatos normativos y operacionales, por ejemplo normas y procedimientos que no pongan en desventaja a ONU-Hábitat cuando participe en el marco de asistencia de la Naciones Unidas para el desarrollo y en la iniciativa “Unidos en la acción”;
- e) Una estructura que pueda tener en cuenta las consecuencias de un ONU-Hábitat que actúe como verdadero agente catalítico en sus relaciones con los asociados en los gobiernos, tanto a nivel nacional como subnacional, sin por supuesto dejar de mencionar la sociedad civil y el sector privado, y que pueda adoptar en consecuencia decisiones respecto de la gobernanza de esas asociaciones⁶. Esta cuestión será cada vez más importante a medida que se vayan fomentando y profundizando las asociaciones con instituciones financieras regionales y nacionales, el sector privado y los prestadores de servicios urbanos.

⁶ Por el momento, todos los acuerdos de asociación con consecuencias financieras están sujetos a directrices estrictas provenientes de Nueva York, que no fueron previstas para empresas mixtas, compartir riesgos o aprovechar recursos con la participación de múltiples asociados o interesados.

55. En conclusión, quizás el Consejo de Administración desee recomendar que se realice un examen amplio de la estructura de gobernanza de ONU-Hábitat, que incluya:

a) Una evaluación objetiva de los puntos fuertes y débiles de las estructuras de gobernanza actual que afectan la ejecución de los programas, la eficiencia y la rendición de cuentas, incluso aquellos aspectos que son comunes a ONU-Hábitat y al PNUMA;

b) Un examen detallado de las opciones para mejorar la eficiencia y la eficacia de las estructuras de gobernanza de ONU-Hábitat, incluso de las que se aplican en otros fondos y programas.

Cuadro 1

Estructura de gobernanza de otros organismos, programas y fondos de las Naciones Unidas

<i>Entidad</i>	<i>Sede/ Depende de</i>	<i>Órgano rector</i>	<i>Miembros del órgano rector</i>	<i>Duración del mandato de los miembros del órgano rector</i>	<i>Sesiones del órgano rector</i>
PNUD	Asamblea General y Consejo Económico y Social	Junta Ejecutiva	36 Estados miembros	3 años (excepto los miembros del Grupo de Estados de Europa Occidental y otros Estados)	2 períodos ordinarios de sesiones por año 1 período anual de sesiones por año
UNICEF	Asamblea General y Consejo Económico y Social	Junta Ejecutiva	36 Estados miembros	3 años	2 períodos ordinarios de sesiones por año 1 período anual de sesiones por año
Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados	Asamblea General	Comité Ejecutivo Comité Permanente	76 Estados miembros	Indefinido	Anualmente Varias veces por año (Entre períodos de sesiones plenarios)
Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y Consejo de Derechos Humanos	Secretaría Asamblea General	No se aplica	No se aplica 47 Estados miembros	3 años (no pueden ser reelegidos después de dos mandatos consecutivos)	No se aplica Por lo menos tres veces por año
FIDA	Órgano especializado del Consejo Económico y Social	Consejo de Gobernadores Junta Ejecutiva	164 Estados miembros 18 miembros + 18 miembros suplentes	Indefinido 3 años	Anualmente 3 veces por año
PMA	Consejo Económico y Social, y Consejo de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación	Junta Ejecutiva	36 Estados miembros (18 miembros elegidos por el Consejo Económico y Social + 18 elegidos por la FAO)	3 años (pueden ser reelegidos)	3 veces por año

<i>Entidad</i>	<i>Sede/ Depende de</i>	<i>Órgano rector</i>	<i>Miembros del órgano rector</i>	<i>Duración del mandato de los miembros del órgano rector</i>	<i>Sesiones del órgano rector</i>
OIT	Consejo Económico y Social	Consejo de Administración	56 miembros titulares (gobiernos, empleadores, trabajadores) 66 miembros adjuntos	3 años	2 veces por año (período de sesiones completo) 1 vez por año (período de sesiones de un día de duración)
OMS	Consejo Económico y Social	Asamblea Mundial de la Salud Junta Ejecutiva	193 Estados miembros 34 Estados miembros	Indefinido 3 años	Anualmente 2 veces por año (un período de sesiones completo y otro reducido)

Anexo I

Estructura de gobernanza de ONU-Hábitat

A. Introducción

1. El propósito del presente anexo es proporcionar una sinopsis de la estructura de gobernanza actual de ONU-Hábitat. Se describen las distintas instancias y estructuras de adopción de decisiones. Se acompaña un resumen de los aspectos sobresalientes de la evolución de la estructura de gobernanza de ONU-Hábitat.

B. Antecedentes históricos

1972: La Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, celebrada en Estocolmo, establece el PNUMA y la Fundación de las Naciones Unidas para el Hábitat y los Asentamientos Humanos.

1976: Se celebra en Vancouver (Canadá) la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos.

1977: La Asamblea General de las Naciones Unidas, por conducto de su resolución 32/162, establece el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (CNUAH). La resolución designa órgano rector a la Comisión de Asentamientos Humanos, una comisión funcional del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.

1978: Se celebra el primer período de sesiones de la Comisión de Asentamientos Humanos, integrada por 58 Estados miembros, con mandatos rotativos de tres años de duración, y que presenta informes a la Asamblea General por conducto del Consejo Económico y Social.

1978-1989: La Comisión de Asentamientos Humanos sesiona todos los años, durante 10 días laborables, a fin de aprobar el programa de trabajo y el presupuesto y decidir los temas de los documentos que deberá preparar la Secretaría para el año siguiente. En 1989 la Comisión decidió sesionar cada dos años, a fin de que la Secretaría tuviera más tiempo entre los períodos de sesiones para preparar productos sustantivos. En su mayoría, los períodos de sesiones se celebran fuera de Nairobi.

1991-1999: La Comisión de Asentamientos Humanos reduce gradualmente la duración de su período de sesiones a cinco días laborables. El tiempo dedicado a diálogos y debates sobre cuestiones relacionadas con los asentamientos humanos se reduce drásticamente. Todas las reuniones se celebran en Nairobi.

1996: Se celebra la segunda Conferencia de Hábitat, en que se establece un nuevo mandato normativo para el CNUAH, en que se le pide que preste apoyo a la ejecución del Programa de Hábitat aprobado por la Conferencia y que la Asamblea General de las Naciones Unidas hizo suyo, y que lo supervise.

2001: Estambul+5, un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General dedicado a la ejecución del Programa de Hábitat, da por resultado la decisión de la Asamblea de elevar al CNUAH a la categoría de programa, transformar a la Comisión de Asentamientos Humanos en un Consejo de Administración y establecer al Comité de Representantes Permanentes en Nairobi como órgano oficial entre períodos de sesiones del Consejo de Administración. Otras decisiones importantes adoptadas por la Asamblea General en sus resoluciones 56/20 y 56/206 incluyen el fortalecimiento de la función normativa de ONU-Hábitat, designar a ONU-Hábitat centro de coordinación del sistema de las Naciones Unidas respecto de los asentamientos humanos, y establecer el Foro Urbano Mundial para alentar el diálogo y los debates sobre cuestiones relacionadas con los asentamientos humanos.

2003: Se aprueba un nuevo reglamento del Consejo de Administración: se asigna un escaño sin derecho a voto a las autoridades locales.

C. Estructuras de adopción de decisiones y de asesoramiento para el programa de trabajo y el presupuesto bienales

2. Para facilitar la comprensión, se describen aquí las estructuras de adopción de decisiones y de asesoramiento de ONU-Hábitat en el contexto del proceso de aprobación del programa de trabajo y el presupuesto bienales, la responsabilidad esencial del Consejo de Administración de ONU-Hábitat.

- *Primer paso:* dos años antes de que se presente al Consejo de Administración el programa de trabajo bienal para su aprobación, la Secretaría prepara un marco estratégico para dos años. Ese marco estratégico se debate con el Comité de Representantes Permanentes y la Secretaría lo presenta al Comité del Programa y la Coordinación, un órgano intergubernamental, para su aprobación.
- *Segundo paso:* un año antes de que el programa de trabajo se presente al Consejo de Administración para su aprobación, la Secretaría prepara el programa de trabajo y presupuesto bienales sobre la base del marco estratégico aprobado. Ese documento se presenta al Comité de Representantes Permanentes, con el que se lo debate, y se presenta aproximadamente cinco meses antes que al Consejo de Administración a la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto, por conducto de la Oficina de Presupuesto de las Naciones Unidas, para su asesoramiento, y al Comité del Programa y la Coordinación para su examen.
- *Tercer paso:* sobre la base de la información recibida de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto, la Secretaría prepara el programa de trabajo y el presupuesto para su presentación al Consejo de Administración y aprobación por éste. Si bien el presupuesto tiene un carácter amplio, el Consejo de Administración tiene autoridad respecto de los recursos extrapresupuestarios no asignados, que representan aproximadamente el 10% del total del presupuesto.
- *Cuarto paso:* la Secretaría presenta el programa de trabajo y el presupuesto aprobados al Comité del Programa y la Coordinación y a la Oficina de Presupuesto. Ambos los incorporan al programa de trabajo y presupuesto de todas las Naciones Unidas, y se presentan a la Asamblea General para su aprobación. La Quinta Comisión de la Asamblea General examina y aprueba el componente de presupuesto ordinario del presupuesto, que representa aproximadamente el 10% del total del presupuesto de ONU-Hábitat.
- *Quinto paso:* la Secretaría presenta periódicamente informes sobre la marcha de la ejecución del programa de trabajo y el presupuesto a la Comisión de Representantes Permanentes, que se reúne cuatro veces por año. Además de esas reuniones, el Comité de Representantes Permanentes celebra numerosas reuniones de grupos de trabajo, incluso respecto del programa de trabajo y del presupuesto (que incluye el Plan Estratégico e Institucional de mediano plazo), las operaciones experimentales con capital inicial reembolsable y el Foro Urbano Mundial. Ocasionalmente se reúnen otros grupos de trabajo especiales.
- *Sexto paso:* los recursos extrapresupuestarios asignados a fines específicos, que representan aproximadamente el 80% del presupuesto total, están sujetos a la supervisión de la Oficina del Contralor, la Oficina de Presupuesto de las Naciones Unidas y la Junta de Auditores. Además, se han establecido estructuras especiales de supervisión y gestión para programas más importantes de donantes múltiples, como el Fondo para operaciones experimentales de capital inicial reembolsable, el Fondo para el Mejoramiento de los Barrios de Tugurios, y el Fondo para el agua y el saneamiento.

D. Otras estructuras de gobernanza y obligaciones de presentación de informes

3. Todos los años la Directora Ejecutiva y la Directora Ejecutiva Adjunta celebran un pacto con el Secretario General.

4. Se presenta un informe anual del Secretario General sobre la ejecución coordinada del Programa de Hábitat al Consejo Económico y Social, que coordina el seguimiento de todas las Conferencias y cumbres principales de las Naciones Unidas.

5. Con arreglo a las resoluciones 56/205 y 56/206 de la Asamblea General, que dieron a ONU-Hábitat la categoría de programa, se presenta a la Asamblea General un informe anual del Secretario General sobre el seguimiento de la segunda Conferencia de Hábitat y el fortalecimiento de ONU-Hábitat.

6. Respecto de la auditoría, normalmente se realizan dos auditorías internas anuales ordinarias, auditorías externas periódicas que se consolidan en un informe a la Asamblea General cada dos años, evaluaciones ordinarias del programa de trabajo por conducto del Sistema Integrado de Seguimiento (SIS) y evaluaciones programáticas periódicas a fondo realizadas por la Oficina de Servicios de Supervisión Interna o el Departamento de Gestión de las Naciones Unidas.

Anexo II

Estructura de gobernanza de otros organismos, programas y fondos de las Naciones Unidas

1. La mayor parte de los ingresos de ONU-Hábitat proviene de contribuciones voluntarias recibidas de gobiernos y donantes intergubernamentales. La Organización también recibe contribuciones de otros asociados, como autoridades locales, el sector privado, organizaciones multilaterales y otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

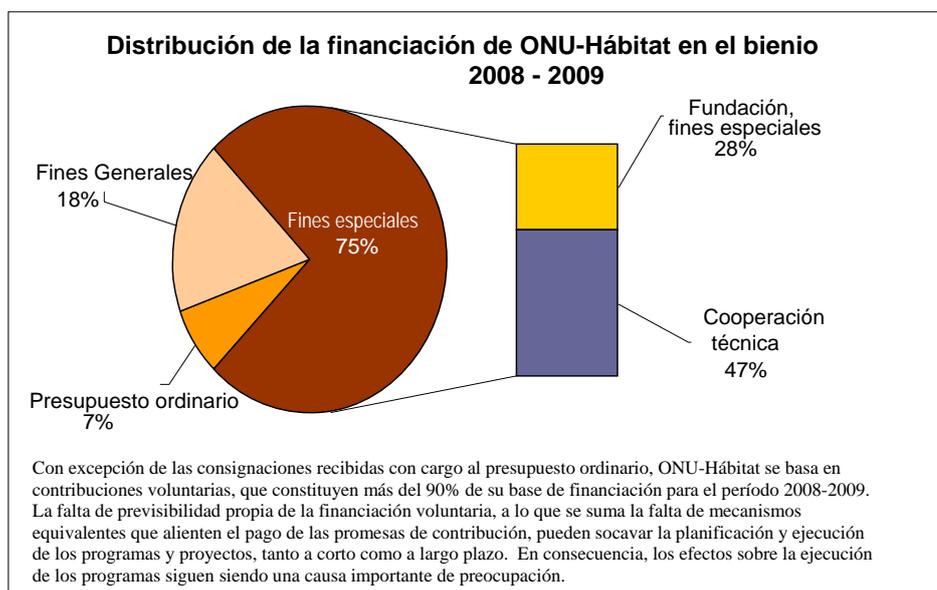
2. Las tres fuentes principales de financiación son:

a) Partidas del presupuesto ordinario, que son aprobadas por la Asamblea General con cargo a las cuotas de los Estados Miembros (financiación básica);

b) Contribuciones con fines generales hechas a ONU-Hábitat y a la Fundación de las Naciones Unidas para el Hábitat y los Asentamientos Humanos (la Fundación). Se trata de contribuciones voluntarias no asignadas recibidas de gobiernos, respecto de las cuales el Consejo de Administración de ONU-Hábitat aprueba partidas presupuestarias que se asignan de conformidad con las prioridades convenidas (financiación básica);

c) Contribuciones con fines especiales, que son contribuciones voluntarias que los gobiernos y otros donantes asignan para la ejecución de actividades específicas (sobre la base de acuerdos concertados con los donantes) que se incluyen en el programa de trabajo aprobado (financiación no básica). Esas contribuciones se dividen en dos categorías principales:

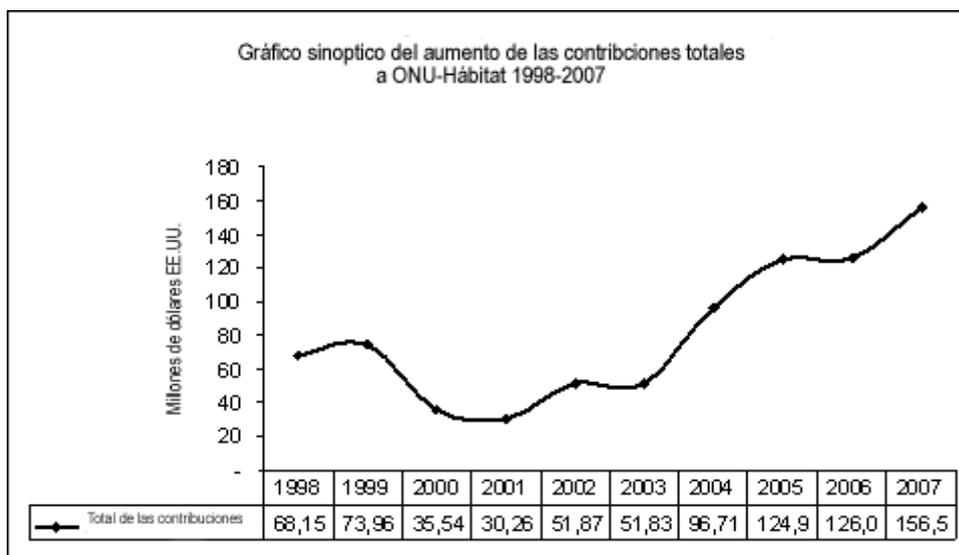
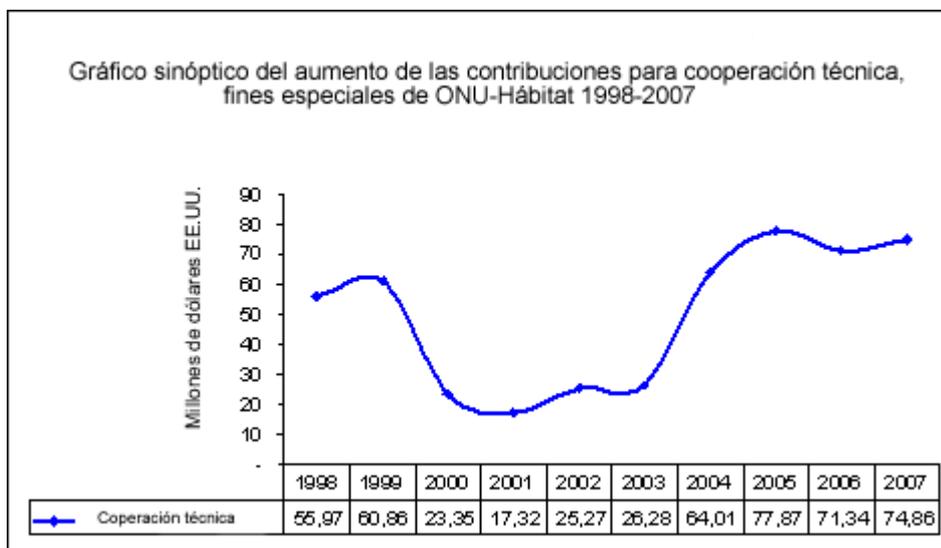
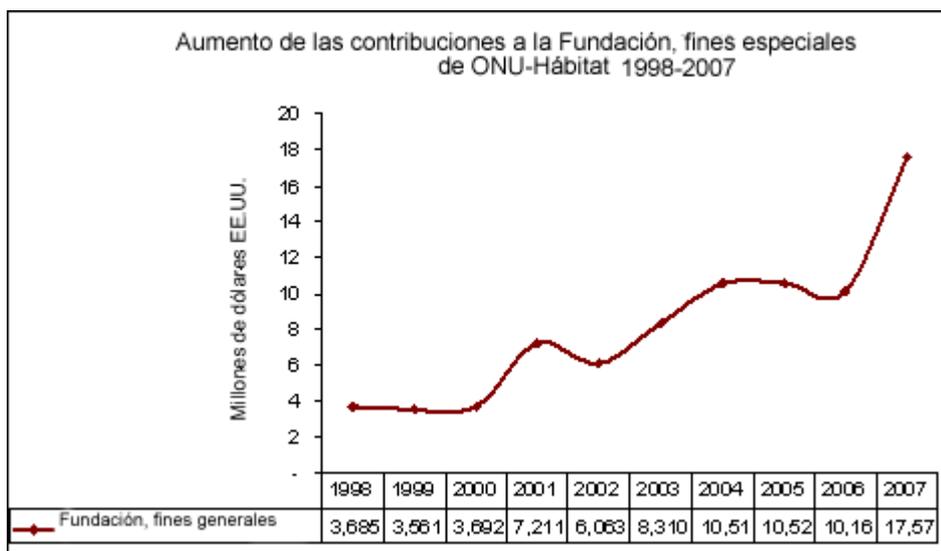
- i) Contribuciones a la Fundación;
- ii) Contribuciones para la ejecución directa de proyectos a nivel de los países, por ejemplo, contribuciones para cooperación técnica.



Tendencias de las contribuciones voluntarias

3. Las contribuciones voluntarias no asignadas (básicas) para ONU-Hábitat y la Fundación han aumentado en los últimos 10 años, de una media de 4,5 millones de dólares EE.UU. a unos 17,5 millones de dólares en 2007. También se ha producido un dramático aumento en los programas de cooperación técnica, que pasaron de 26 millones de dólares en 2003 a unos 74 millones de dólares en 2007. En el mismo período, las contribuciones voluntarias asignadas han aumentado significativamente, de una media anual de 23 millones de dólares a 156 millones de dólares en 2007, lo que refleja la marcada preferencia de los donantes por ese tipo de financiación. El aumento en las contribuciones voluntarias totales recibidas por ONU-Hábitat ha

tenido un efecto positivo en la ejecución general de los programas y dado un gran impulso competitivo a la eficiencia debido a las mayores economías de escala.



4. Aunque las contribuciones asignadas a fines específicos son muy bienvenidas complemento a las contribuciones no asignadas, el cada vez mayor desequilibrio entre ambos tipos de financiación

sigue constituyendo un problema importante. Ello se debe esencialmente a que en muchos casos los recursos asignados a fines específicos llevan consigo condiciones muy estrictas, por ejemplo, ejecución a cargo de un país concreto en regiones que reciben apoyo del donante, determinados asociados en la ejecución, la suma que se debe pagar a los asociados, o el período que dura la financiación, todas las cuales limitan la flexibilidad de ONU-Hábitat en el uso de los fondos.

5. Ese desequilibrio en la financiación ha hecho mucho más difícil la tarea de ONU-Hábitat de asegurar una ejecución eficaz y equilibrada del programa de trabajo aprobado, ya que algunas actividades reciben una financiación excesiva mientras que otras sólo se financian parcialmente. Además, los fondos asignados a fines específicos no siempre coinciden con el programa de trabajo convenido y con las prioridades establecidas. Ello da lugar a una distorsión en las prioridades del programa.

6. Si bien tanto las contribuciones no asignadas (básicas) como las asignadas a fines específicos contribuyen a que se cumplan los objetivos generales del programa, los recursos básicos son fundamentales para asegurar que se cumpla el mandato de la institución, ya que ellos constituyen la aportación para la infraestructura operativa básica de la Organización y le permiten ejecutar sus actividades normativas básicas.

7. Vale la pena señalar que la gestión de los recursos asignados a fines específicos (no básicos) exige un apoyo administrativo sustancial, lo que entraña un costo. Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas reconocen que existe algún tipo de subsidio a estos gastos de apoyo, ya sea implícito o explícito, con cargo a los recursos ordinarios/básicos. En algunos casos, ello puede dar lugar a que se desvíen recursos de programas, proyectos o actividades objeto de mandato por los órganos legislativos hacia otros que tienen un ámbito bilateral más restringido (es decir, actividades asignadas a fines específicos).

8. A pesar del aumento en los recursos financieros totales de ONU-Hábitat, la institución sigue experimentando déficits presupuestarios (financiación básica) entre sus presupuestos bienales conservadores aprobados por el Consejo de Administración y los fondos que en realidad se reciben. Ese déficit plantea varios retos a la Organización, que han dado lugar a un criterio fragmentario en la ejecución del programa de trabajo aprobado, lo que ha afectado a la Organización en sus esfuerzos por respetar cabalmente las prioridades establecidas.

Tendencias recientes en las contribuciones recibidas por ONU-Hábitat de los diez donantes principales

9. La base de donantes de contribuciones voluntarias sigue siendo reducida: aproximadamente el 60% de las contribuciones totales y más del 90% de las contribuciones voluntarias no asignadas (básicas) son aportadas por los diez donantes principales.

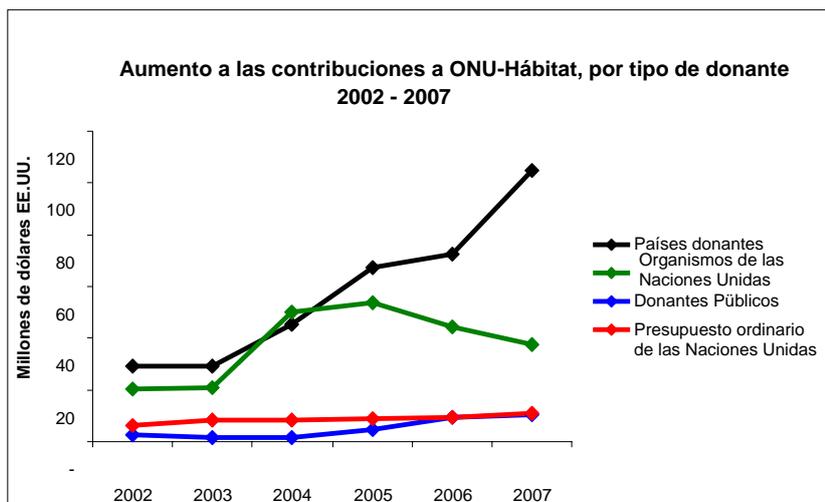
10. Ello ha hecho que la Organización sea vulnerable, especialmente respecto de la financiación no asignada (básica), lo que podría tener un efecto negativo en la ejecución de los programas si alguno de los donantes principales redujera drásticamente la financiación o la suspendiera por completo.

Estado de los fondos fiduciarios y fondos mundiales

11. Recientemente ONU-Hábitat comenzó una agresiva campaña de recaudación de fondos a fin de capitalizar al Fondo Fiduciario para el agua y el saneamiento, el Programa Especial de asentamientos humanos para el pueblo palestino y el Fondo para el Mejoramiento de los Barrios de Tugurios. Esos fondos han recibido el apoyo de varios países donantes, una muestra de su compromiso con los Objetivos de Desarrollo del Milenio encaminados a mejorar el acceso al agua potable y el saneamiento, y a mejorar las condiciones de vida de los habitantes de barrios de tugurios.

12. Aunque tienen importancia significativa, no se debe considerar que los fondos fiduciarios mundiales constituyen una alternativa o sustituto de los recursos básicos o no asignados. En cambio, se los debe considerar como fondos complementarios.

13. ONU-Hábitat ha seguido recibiendo un nivel importante de contribuciones de otros organismos de las Naciones Unidas, lo que subraya su ventaja comparativa en la esfera de los asentamientos humanos. Ello se adecua a la reforma de las Naciones Unidas, que pide al sistema de las Naciones Unidas que trabaje de manera más coherente y eficaz a nivel mundial en las esferas de desarrollo, asistencia humanitaria y medio ambiente. Además, ONU-Hábitat ha continuado activamente tratando de concertar y fomentar asociaciones con distintos interesados de los sectores público y privado.



Contribuciones no asignadas (básicas) Los diez donantes principales de ONU-Hábitat, 2002-2007 al 31 de diciembre de 2007

2002 12.305.165 dólares EE.UU.		2003 16.680.387 dólares EE.UU.		2004 18.707.470 dólares EE.UU.		2005 19.271.420 dólares EE.UU.		2006 19.562.367 dólares EE.UU.		2007 28.794.174 dólares EE.UU.	
Pais	%										
1 Presupuesto ordinario ONU	51	1 Presupuesto ordinario ONU	50	1 Presupuesto ordinario ONU	44	1 Presupuesto ordinario ONU	45	1 Presupuesto ordinario ONU	48	1 Presupuesto ordinario ONU	39
2 Reino Unido	12	2 Reino Unido	9	2 Noruega	13	2 Noruega	11	2 Suecia	12	2 Noruega	15
3 Noruega	9	3 Noruega	8	3 Reino Unido	10	3 Reino Unido	10	3 Noruega	12	3 Suecia	11
4 Suecia	5	4 Países Bajos	8	4 Países Bajos	8	4 Suecia	9	4 Reino Unido	10	4 Italia	9
5 EE.UU.	4	5 Suecia	5	5 Suecia	7	5 Países Bajos	7	5 Países Bajos	7	5 España	7
6 Italia	4	6 EE.UU.	4	6 Italia	4	6 Alemania	3	6 Finlandia	3	6 Reino Unido	7
7 Países Bajos	4	7 Italia	3	7 EE.UU.	4	7 Italia	3	7 Alemania	2	7 Países Bajos	6
8 Finlandia	3	8 Finlandia	2	8 Finlandia	3	8 Finlandia	3	8 Japón	1	8 Finlandia	2
9 Japón	2	9 Japón	1	9 Alemania	2	9 EE.UU.	3	9 EE.UU.	1	9 Francia	1
10 Francia	1	10 Alemania	1	10 Japón	1	10 Japón	1	10 Francia	1	10 EE.UU.	1
Otros	4	Otros	5	Otros	4	Otros	3	Otros	3	Otros	2

Contribuciones no asignadas

2002 45.816.551 dólares EE.UU.		2003 43.526.450 dólares EE.UU.		2004 86.216.084 dólares EE.UU.		2005 115.384.719 dólares EE.UU.		2006 115.914.269 dólares EE.UU.		2007 135.683.596 dólares EE.UU.	
Pais	%	Pais	%	Pais	%	Pais	%	Pais	%	Pais	%
1 Unión Europea	15	1 Países Bajos	15	1 Japón	11	1 Italia	16	1 Suecia	11	1 España	12
2 Países Bajos	11	2 Japón	8	2 Países Bajos	8	2 Países Bajos	11	2 Países Bajos	10	2 Suecia	10
3 Japón	6	3 Canadá	5	3 Unión Europea	5	3 Noruega	6	3 Canadá	9	3 Noruega	10
4 Suecia	5	4 Noruega	5	4 Canadá	3	4 Japón	5	4 Unión Europea	8	4 Países Bajos	8
5 Bélgica	4	5 Suecia	3	5 Suecia	3	5 Unión Europea	3	5 Noruega	7	5 Canadá	7
6 Reino Unido	2	6 Italia	2	6 Noruega	2	6 Suecia	3	6 Afganistán	2	6 Unión Europea	3
7 Reino Unido	2	7 Unión Europea	2	7 Bélgica	2	7 Reino Unido	3	7 Reino Unido	2	7 Italia	3
8 Suiza	1	8 Alemania	1	8 EE.UU.	1	8 Jamahiriya Árabe Libia	1	8 Italia	1	8 Jamahiriya Árabe Libia	2
9 Italia	1	9 EE.UU.	1	9 Reino Unido	1	9 Bélgica	1	9 Suiza	1	9 Egipto	2
10 Afganistán	1	10 Afganistán	1	10 Italia	1	10 Alemania	1	10 Jamahiriya Árabe Libia	1	10 Afganistán	2
Otros	52	Otros	56	Otros	63	Otros	53	Otros	50	Otros	41

Total de las contribuciones

2002 58.121.716 dólares EE.UU.		2003 60.206.837 dólares EE.UU.		2004 104.923.554 dólares EE.UU.		2005 134.656.139 dólares EE.UU.		2006 135.476.636 dólares EE.UU.		2007 164.477.770 dólares EE.UU.	
Pais	%	Pais	%	Pais	%	Pais	%	Pais	%	Pais	%
1 Unión Europea	12	1 Presupuesto Ordinario ONU	14	1 Japón	9	1 Italia	14	1 Suecia	12	1 España	11
2 Presupuesto Ordinario ONU	11	2 Países Bajos	14	2 Presupuesto Ordinario ONU	8	2 Países Bajos	10	2 Países Bajos	10	2 Noruega	10
3 Países Bajos	9	3 Japón	6	3 Países Bajos	8	3 Noruega	7	3 Canadá	8	3 Suecia	10
4 Japón	5	4 Noruega	4	4 Suecia	4	4 Presupuesto Ordinario ONU	7	4 Noruega	8	4 Países Bajos	8
5 Suecia	5	5 Suecia	4	5 Noruega	4	5 Japón	4	5 Unión Europea	7	5 Presupuesto ordinario ONU	7
6 Reino Unido	4	6 Canadá	4	6 Unión Europea	4	6 Suecia	3	6 Presupuesto Ordinario ONU	7	6 Canadá	5
7 Bélgica	3	7 Reino Unido	3	7 Canadá	3	7 Unión Europea	3	7 Reino Unido	3	7 Italia	4
8 Noruega	2	8 Italia	3	8 Reino Unido	3	8 Reino Unido	3	8 Afganistán	2	8 Reino Unido	2
9 Italia	2	9 EE.UU.	2	9 EE.UU.	2	9 Alemania	1	9 Italia	1	9 Comunidad Europea	2
10 Suiza	1	10 Unión Europea	1	10 Italia	2	10 Jamahiriya Árabe Libia	1	10 Suiza	1	10 Jamahiriya Árabe Libia	2
Otros	45	Otros	44	Otros	55	Otros	48	Otros	40	Otros	39