



Naciones Unidas

**Examen de la gestión y la administración
del Programa de las Naciones Unidas para
los Asentamientos Humanos
(ONU-Hábitat)**

Informe de la Dependencia Común de Inspección

Preparado por Jean Wesley Cazeau y Tesfa Alem Seyoum

Examen de la gestión y la administración del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat)

Informe de la Dependencia Común de Inspección

Preparado por Jean Wesley Cazeau y Tesfa Alem Seyoum



Naciones Unidas • Ginebra, 2022

Resumen

Examen de la gestión y la administración del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat)

I. Introducción y objetivo del examen

El Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) es un programa técnico especializado de la Secretaría de las Naciones Unidas que trabaja por un futuro urbano mejor. Su misión es promover el desarrollo de asentamientos humanos social y ambientalmente sostenibles e inclusivos y la consecución de una vivienda adecuada para todos.

Los miembros de ONU-Hábitat son los mismos que los de las Naciones Unidas, es decir, 193 Estados miembros. Su labor está guiada por tres órganos rectores, a saber: la Asamblea de ONU-Hábitat, que se reúne cada cuatro años; la Junta Ejecutiva; y el Comité de Representantes Permanentes. La Asamblea de ONU-Hábitat rinde informes a la Asamblea General por conducto del Consejo Económico y Social. La Asamblea de ONU-Hábitat ha delegado en la Junta Ejecutiva la facultad de presentar informes periódicos al Consejo Económico y Social en los años en que la Asamblea no celebra su período de sesiones. El Comité de Representantes Permanentes se reúne, de manera abierta, dos veces cada cuatro años. La Secretaría de ONU-Hábitat está dirigida por la Dirección Ejecutiva, que es elegida por la Asamblea General a propuesta del Secretario General y previa consulta con los Estados miembros. La Secretaría tiene su sede en Nairobi.

El objetivo general del presente examen de la Dependencia Común de Inspección (DCI) es proporcionar una evaluación independiente de la gestión y la administración de ONU-Hábitat, centrándose, entre otras cosas, en: a) la reciente reforma de la gobernanza; b) la gestión financiera; c) la reestructuración y gestión de la Organización; y d) la supervisión y evaluación.

II. Conclusiones principales

A. Reforma de la gobernanza

ONU-Hábitat pasó de ser un comité establecido en 1962 a una comisión y un centro en 1978, y luego un programa plenamente desarrollado del sistema de las Naciones Unidas en 2002. Los cambios en su mandato y la eficiencia y eficacia de su estructura de gobernanza han sido objeto de examen desde 2007. La Asamblea General aprobó una nueva estructura de gobernanza de tres niveles en su resolución 73/239, en diciembre de 2018. Se mantuvo el Comité de Representantes Permanentes y se estableció la Asamblea de ONU-Hábitat y la Junta Ejecutiva en 2019.

El establecimiento de la Asamblea de ONU-Hábitat sobre la base de una composición universal, y la creación de la Junta Ejecutiva, facultada para adoptar decisiones y celebrar reuniones con mucha más frecuencia que el anterior Consejo de Administración, se ha considerado un cambio positivo de cara a resolver los principales retos a los que se enfrentaba la anterior estructura de gobernanza. El aumento de la frecuencia de las reuniones de los órganos rectores da lugar a más oportunidades para que los Estados miembros participen en ONU-Hábitat y proporcionen orientación y supervisión a su Secretaría. La obligación de la Secretaría de rendir cuentas también se ha reforzado, ya que la Dirección Ejecutiva debe

presentar informes a la Junta Ejecutiva con una asiduidad mucho mayor. Al mismo tiempo, hay que tener en cuenta que la labor y los costos asociados a la presentación más frecuente de informes han aumentado para la Secretaría y deben ser asumidos por los recursos existentes.

Las funciones y responsabilidades del Comité de Representantes Permanentes, así como la división del trabajo entre el Comité y la Junta Ejecutiva, no están claramente articuladas en el nuevo reglamento de la Asamblea de ONU-Hábitat. Deberían aclararse más las distintas funciones y responsabilidades de cada uno de los órganos rectores de ONU-Hábitat, y la Asamblea de ONU-Hábitat debería considerar la posibilidad de modificar su reglamento de conformidad con el artículo 71 del mismo (recomendación 1).

B. Gestión financiera

El marco financiero de ONU-Hábitat se nutre de tres fuentes de financiación, a saber: a) el presupuesto ordinario de las Naciones Unidas; b) la Fundación de las Naciones Unidas para el Hábitat y los Asentamientos Humanos, que consta de dos categorías de fondos: para fines generales de la Fundación y para fines específicos de la Fundación; y c) las contribuciones para la cooperación técnica.

El presupuesto ordinario de las Naciones Unidas y el fondo para fines generales de la Fundación constituyen los recursos básicos de ONU-Hábitat; proporcionan la financiación de las funciones operativas básicas de la Organización y le permiten llevar a cabo su labor normativa. A lo largo de los años, los ingresos de los recursos básicos han sido sistemáticamente bajos. Si bien el presupuesto ordinario de las Naciones Unidas proporciona recursos estables, con los que se sufragan, entre otras cosas, unos 75 puestos de plantilla, las contribuciones de los Estados miembros al fondo para fines generales de la Fundación han sido muy inferiores a los presupuestos aprobados por la Junta Ejecutiva. Para 2020, la Junta Ejecutiva aprobó un presupuesto de 18,9 millones de dólares de los Estados Unidos a cargo de las contribuciones destinadas a fines generales de la Fundación, pero las realizadas por los Estados miembros solo ascendieron a 4,9 millones de dólares, lo que representa un déficit de casi el 75 %.

La falta de suficientes contribuciones destinadas a fines generales de la Fundación ha obstaculizado los esfuerzos de la Organización por abordar plenamente las prioridades aprobadas por la Junta Ejecutiva. Muchas de las funciones básicas de la labor normativa de la Organización, como la vigilancia de la ejecución de las dimensiones urbanas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, así como la gestión, la promoción y la supervisión, sufren una grave falta de financiación y de personal.

Los Estados miembros son responsables de proporcionar recursos acordes con los programas aprobados y de dar una orientación clara sobre las prioridades de los programas y la asignación de recursos en situaciones en las que no se pueden proporcionar recursos suficientes. Los Estados miembros deberían considerar la posibilidad de efectuar contribuciones suficientes al presupuesto aprobado del fondo para fines generales de la Fundación, para que ONU-Hábitat pueda llevar a cabo su labor normativa, de importancia fundamental, de conformidad con su mandato y de manera coherente y sostenible (recomendación 2).

A fin de hacer frente a la situación financiera, la dirección de ONU-Hábitat ha hecho energéticos llamamientos a los Estados miembros y los donantes para que contribuyan no solo a los fondos para fines específicos, sino también al fondo para fines generales de la Fundación. Aunque, en consecuencia, la situación está mejorando, menos de una cuarta parte de los 193 Estados miembros contribuyen al fondo para fines generales de la Fundación, y la mayoría de las contribuciones las realizan unos pocos Estados miembros del grupo regional de Europa Occidental y otros Estados. Es fundamental para ONU-Hábitat seguir ampliando la base de las contribuciones de los Estados miembros y mejorando la previsibilidad de la financiación del fondo para fines generales de la Fundación. A este respecto, la Junta Ejecutiva debería establecer una escala indicativa de contribuciones voluntarias para el fondo para fines generales de la Fundación, similar a la que se ha aplicado al Fondo para el

Medio Ambiente del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (recomendación 3).

Un mayor número de Estados miembros debería considerar la posibilidad de contribuir al fondo para fines generales de la Fundación, mientras que la Secretaría podría tener que reorientar su estrategia y las formas de comunicación con los Estados miembros. La Secretaría debería proporcionar información pertinente y concisa a los Estados miembros para que puedan comprender todos los aspectos de la financiación, incluida las repercusiones de los déficits del fondo para fines generales de la Fundación.

C. Reestructuración y gestión de la Organización

En 2018, en paralelo a la reforma de la gobernanza, la Secretaría de ONU-Hábitat puso en marcha un ejercicio de reestructuración organizativa para maximizar el cumplimiento de su mandato. En noviembre de 2019, la Junta Ejecutiva aprobó una nueva estructura organizativa y las necesidades globales de recursos humanos. En estas últimas se reseñaban los puestos necesarios para la ejecución del plan estratégico para el período 2020-2023. En enero de 2020, los miembros del personal existente fueron reasignados lateralmente a las nuevas dependencias orgánicas.

La insuficiente financiación del fondo para fines generales de la Fundación ha retrasado la plena aplicación de la reestructuración organizativa, incluida la estructura regional propuesta, y muchos puestos de categoría superior siguen vacantes. De los 135 puestos sufragados con fondos para fines generales de la Fundación autorizados para 2020, 77 puestos se suprimieron en octubre de 2020 y, en 2021, de los 58 puestos restantes solo se cubrieron 9 debido al déficit de financiación. A abril de 2022, la mayoría de los puestos directivos de la nueva estructura, como los directores de división y los jefes de subdivisión, sección y dependencia, están vacantes u ocupados por funcionarios “interinos” o “en funciones”. La Secretaría ha estado funcionando con solo dos tercios del número de puestos que, según se estimó originariamente, harían falta para la aplicación del plan estratégico para el período 2020-2023.

Habida cuenta del actual estado de la financiación, para impedir que siga deteriorándose la situación financiera, la Directora Ejecutiva debería valerse de los recursos existentes para llevar a cabo las actividades financiadas con cargo al fondo para fines generales de la Fundación, y no debería considerar la posibilidad de realizar nuevas actividades hasta que se reciban contribuciones suficientes para dicho fondo (recomendación 4).

La falta de personal en los puestos de gestión y supervisión hace que sea aún más indispensable que la Secretaría prepare un registro de riesgos institucionales, con inclusión de los propietarios de los riesgos y los planes de acción para cada riesgo, y que garantice que los riesgos graves a los que se enfrenta la Organización se vigilen periódicamente y se adopten las medidas necesarias (recomendación 5).

La dirección debería mejorar la coordinación y cooperación internas, por ejemplo, siendo más receptiva a las opiniones del personal que trabaja en las distintas regiones y países. Es necesario mejorar la gestión de los recursos humanos aplicando y demostrando el mayor grado de cumplimiento, transparencia y comunicación para evitar la percepción existente de falta de equidad y los motivos de frustración y rumores. Debería formularse una estrategia de gestión de los conocimientos que garantice un enfoque institucional para registrar sistemáticamente la información producida y los conocimientos acumulados y hacerlos disponibles y accesibles.

Si bien ONU-Hábitat forma parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, es también un programa que tiene operaciones sobre el terreno. Esta característica híbrida parece requerir la adaptación de las prácticas y los procedimientos de la Secretaría a las condiciones en que ONU-Hábitat desarrolla su actividad. Las normas de la Secretaría sobre la duración de los contratos de consultoría a menudo no se ajustan a la duración de un proyecto típico de ONU-Hábitat, lo que podría afectar a la ejecución y finalización satisfactorias de los

proyectos de cooperación técnica. Es necesario examinar esta cuestión con la Secretaría de las Naciones Unidas.

La Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi presta servicios administrativos y de apoyo a ONU-Hábitat, que también utiliza los recursos y servicios del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y de la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos en lugares en los que no se dispone de la infraestructura de la Secretaría de las Naciones Unidas. Si bien existe un alto grado de satisfacción con los servicios prestados por estas dos últimas organizaciones en apoyo de las actividades de ONU-Hábitat sobre el terreno, parece haber problemas con los servicios de la Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi, que, según se informa, es lenta y menos eficiente en la tramitación de los servicios administrativos y de apoyo, en particular en lo que respecta a los recursos humanos y las adquisiciones. Es necesario supervisar de cerca el desempeño de cada proveedor de servicios y establecer los criterios de selección para elegir entre los tres proveedores de servicios a fin de garantizar la transparencia y evitar la confusión.

D. Supervisión y evaluación

A lo largo de los años, ha aumentado el número de recomendaciones de las auditorías pendientes de aplicación. La Junta de Auditores está preocupada por el bajo índice de aplicación de las recomendaciones por parte de ONU-Hábitat. El Comité Asesor de Auditoría Independiente también ha señalado este problema y ha instado a la dirección a esforzarse por garantizar la aplicación oportuna de las recomendaciones de la Junta de Auditores. Abordar las recomendaciones de las auditorías pendientes de aplicación puede requerir mucho tiempo y recursos. No obstante, la Directora Ejecutiva debería dar cumplimiento con la mayor urgencia a las principales recomendaciones de las auditorías pendientes de aplicación (recomendación 6).

La política de evaluación de ONU-Hábitat adoptada en 2013 debería revisarse y actualizarse, por ejemplo, reflejando los cambios recientes en la estructura de gobernanza y en la Secretaría.

E. Conclusiones y próximas medidas

ONU-Hábitat se encuentra en una situación crítica. La Organización no puede continuar de forma creíble con recursos insuficientes y personal inadecuado para abordar las recomendaciones derivadas de la supervisión. Hay que considerar un nuevo enfoque antes de que sus riesgos superen su mandato.

Habida cuenta de que ONU-Hábitat forma parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, la Directora Ejecutiva debería examinar con el Secretario General de manera urgente los actuales problemas financieros y de recursos humanos y solicitar apoyo sustantivo y arreglos especiales, sin costo alguno para ONU-Hábitat, hasta que se asegure la estabilidad financiera del fondo para fines generales de la Fundación (recomendación 7).

El Secretario General también debería abordar la situación actual de ONU-Hábitat para que pueda cumplir su mandato y evitar cualquier riesgo para la reputación de las Naciones Unidas. El Secretario General debería, con carácter prioritario, abordar las cuestiones financieras y de recursos humanos que afectan a ONU-Hábitat, reevaluar su capacidad para cumplir su mandato y estudiar la forma de convertirla en una entidad más viable y sostenible (recomendación 8). En las etapas finales del examen, los Inspectores tuvieron conocimiento de que el Secretario General había enviado a un funcionario a ONU-Hábitat. Si bien esto podría ser una señal positiva, los Inspectores opinan que ONU-Hábitat debería buscar urgentemente el apoyo sustantivo de la Secretaría de las Naciones Unidas.

III. Recomendaciones

El presente examen contiene 8 recomendaciones, de las cuales 1 se dirige a la Asamblea de ONU-Hábitat, 2 a la Junta Ejecutiva, 4 a la Directora Ejecutiva y 1 al Secretario General para que adopten medidas. También hay 24 recomendaciones oficiosas destinadas a complementar las 8 recomendaciones y mejorar la eficacia y viabilidad generales de ONU-Hábitat.

Recomendación 1

La Asamblea de ONU-Hábitat debería considerar la posibilidad de enmendar su reglamento, de conformidad con el artículo 71 del mismo, para aclarar mejor las distintas funciones y responsabilidades de cada uno de los órganos rectores de ONU-Hábitat. Dicha enmienda debería aprobarse antes de finales de 2024.

Recomendación 2

La Junta Ejecutiva de ONU-Hábitat debería aprobar un presupuesto realista para el fondo destinado a fines generales de la Fundación, al que los Estados miembros deberían considerar hacer contribuciones suficientes para que ONU-Hábitat pueda llevar a cabo su labor normativa, de importancia fundamental, con arreglo a su mandato y de forma coherente y sostenible.

Recomendación 3

La Junta Ejecutiva de ONU-Hábitat debería establecer una escala indicativa de contribuciones voluntarias para el fondo destinado a fines generales de la Fundación antes de fines de 2023.

Recomendación 4

La Directora Ejecutiva debería valerse de los recursos existentes para llevar a cabo las actividades sufragadas por el fondo para fines generales de la Fundación, y no debería considerar la posibilidad de realizar nuevas actividades hasta que se reciban las contribuciones adecuadas para dicho fondo.

Recomendación 5

A más tardar a finales de 2023, la Directora Ejecutiva debería elaborar un registro de riesgos institucionales, con inclusión de los propietarios de los riesgos y los planes de acción para cada riesgo, y garantizar que los riesgos críticos a los que se enfrenta ONU-Hábitat se vigilen periódicamente y se adopten las medidas necesarias.

Recomendación 6

Dadas las actuales limitaciones financieras y la situación de la plantilla de la Secretaría de ONU-Hábitat, la Directora Ejecutiva debería dar cumplimiento con urgencia a las principales recomendaciones de las auditorías pendientes de aplicación.

Recomendación 7

La Directora Ejecutiva debería examinar con el Secretario General de manera urgente los actuales problemas financieros y de recursos humanos y solicitar apoyo sustantivo y arreglos especiales, sin costo alguno para ONU-Hábitat, hasta que se asegure la estabilidad financiera del fondo para fines generales de la Fundación.

Recomendación 8

El Secretario General debería, con carácter prioritario, abordar las cuestiones financieras y de recursos humanos que afectan a ONU-Hábitat, reevaluar su capacidad para cumplir su mandato y estudiar la forma de convertirla en una entidad más viable y sostenible.

Recomendaciones officiosas

Capítulo II: Reforma de la gobernanza

- Las respectivas Mesas de la Junta Ejecutiva y el Comité de Representantes Permanentes deberían considerar la posibilidad de celebrar reuniones conjuntas periódicas de las Mesas, por ejemplo, semestralmente, de manera que no se sobrecargue a la Secretaría pero se evite cualquier solapamiento y se mejore la armonización entre ambos órganos (véase el párrafo 43).
- Los Inspectores recomiendan que la Directora Ejecutiva enriquezca aún más el programa habitual de orientación inicial destinado a las delegaciones a fin de establecer y mantener un nivel similar de comprensión y conocimiento de ONU-Hábitat entre los delegados de los Estados miembros que promueva la participación activa de todas las delegaciones (véase el párrafo 46).
- Los Inspectores convienen en que hay un número considerable de documentos previos a los períodos de sesiones de los órganos rectores. Aunque es encomiable que la Secretaría prepare varios documentos con los limitados recursos actuales, los documentos previos a los períodos de sesiones deberían cumplir la decisión de la Junta Ejecutiva. La Directora Ejecutiva debería considerar la posibilidad de establecer un límite de palabras para los documentos previos a los períodos de sesiones, si todavía no se ha introducido (véase el párrafo 50).
- Los Inspectores opinan que también es necesario que la Junta Ejecutiva priorice y racionalice sus solicitudes de presentación de informes a la Secretaría, con miras a aumentar la eficiencia de esta. Por ejemplo, la Junta Ejecutiva podría considerar la posibilidad de limitar los informes anuales previstos en el mandato sobre las actividades de ONU-Hábitat debido al escaso tiempo disponible para preparar la documentación entre cada período de sesiones de la Junta y los costos asociados, incluidos los de edición y traducción (véase el párrafo 51).
- Los inspectores sugieren que la Junta Ejecutiva racionalice y priorice los temas del programa para que, en el curso de los 2 o 3 días previstos para cada período de sesiones, solo se examinen las cuestiones que requieran una atención urgente por parte de la Junta, sin comprometer la calidad de los debates y garantizando una adopción de decisiones oportuna (véase párr. 52).

Capítulo III: Gestión financiera

- La Directora Ejecutiva debería seguir tratando de lograr una presupuestación más realista basada en los niveles de ingresos reales de los últimos años, con una mayor racionalización de los costos (véase el párrafo 64).
- Los Inspectores son de la opinión de que un mayor número de Estados miembros debería considerar la posibilidad de contribuir al fondo para fines generales de la Fundación, lo cual es fundamental para la gestión de la Organización y para que esta tenga una presencia normativa a nivel mundial y no esté basada en proyectos (véase el párrafo 69).
- Los Inspectores consideran que seguir ampliando la base de las contribuciones de los Estados miembros y mejorando la previsibilidad de la financiación del fondo para fines generales de la Fundación es fundamental para que ONU-Hábitat cumpla su mandato y los objetivos del plan estratégico para 2020-2023 (véase el párrafo 71).

- Habida cuenta de que el fondo para fines generales de la Fundación es una fuente clave para la labor normativa de ONU-Hábitat, los Inspectores opinan que la Secretaría debería proporcionar información pertinente y concisa a los Estados miembros para que puedan comprender todos los aspectos de la financiación, incluidas las repercusiones de los déficits del fondo, por ejemplo, enumerando las actividades en materia de labor normativa y los productos previstos que no pueden ejecutarse y materializarse en caso de que la financiación para fines generales sea insuficiente (véase el párrafo 80).

Capítulo IV: Reestructuración y gestión de la Organización

- Los Inspectores reiteran su llamamiento a los Estados miembros para que mejoren la situación financiera de la Organización mediante contribuciones destinadas a fines generales, de modo que pueda desarrollar su actividad de manera más estable y sostenible en el cumplimiento de su mandato (véase el párrafo 99).
- Establecidos la nueva política y el marco, y habida cuenta de que la Secretaría actualizó el manual de gestión basada en los resultados en 2021, es aconsejable realizar una formación de perfeccionamiento en materia de gestión basada en los resultados (véase el párrafo 105).
- En vista de la función del Comité Ejecutivo, que consiste en asesorar a la Directora Ejecutiva, los Inspectores son del parecer que debería estar presidido por un funcionario superior que no sea la Directora Ejecutiva (véase el párrafo 119).
- [Los Inspectores] opinan que la Directora Ejecutiva debería mejorar la coordinación y la cooperación internas, por ejemplo, recabando las opiniones del personal que trabaja en las regiones y los países mediante la realización de encuestas periódicas al personal (véase el párrafo 132).
- Se alienta además a la Directora Ejecutiva a que contrate a candidatos cualificados de los países infrarrepresentados o no representados, siempre que sea posible, para conseguir una diversidad geográfica más equilibrada entre el personal (véase el párrafo 136).
- Los Inspectores elogian los esfuerzos desplegados por la Directora Ejecutiva para abordar la paridad de género en las categorías P-5 y D-1 y alientan a que continúen esos esfuerzos (véase el párrafo 139).
- Los inspectores opinan que debería fomentarse un plan de rotación del personal, teniendo en cuenta el interés de ONU-Hábitat por equilibrar y conectar sus actividades normativas y operacionales, así como sus esfuerzos por aplicar la reforma del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo (véase párrafo 142).
- La Directora Ejecutiva debería abordar las percepciones negativas del personal respecto de la coherencia y la transparencia en la gestión de los recursos humanos, aplicando y demostrando el mayor grado de cumplimiento, transparencia y comunicación en la gestión de los recursos humanos, como en los procesos de contratación y promoción, para evitar la percepción de falta de equidad y los motivos de frustración y rumor (véase el párrafo 144).
- Habida cuenta de la situación de financiación de ONU-Hábitat, que sufraga aproximadamente el 90 % de su actividad con fondos para fines específicos, los Inspectores recomiendan que la Directora Ejecutiva examine la cuestión de la duración de los contratos de consultoría con el Departamento de Estrategias, Políticas y Conformidad de la Gestión de la Secretaría de las Naciones Unidas (véase el párrafo 148).
- Los Inspectores exhortan a la Directora Ejecutiva a que elabore una estrategia de gestión de los conocimientos que garantice un enfoque institucional de la gestión sistemática del conocimiento, y que imparta la formación correspondiente al personal (véase el párrafo 154).
- Es necesario vigilar estrechamente el desempeño de cada proveedor de servicios, especialmente de la Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi, y deberían establecerse los criterios de selección utilizados para escoger a esos proveedores de servicios entre la Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi, el PNUD y la UNOPS, a fin de garantizar la transparencia y evitar la confusión (véase el párrafo 163).

Capítulo V: Supervisión y evaluación

- La OSSI, como función independiente, debería presentar sus informes a la Junta Ejecutiva (véase el párrafo 171).
- Los Inspectores alientan a la Directora Ejecutiva a que actualice el estado de la aceptación y la aplicación de las recomendaciones de la DCI en el sistema de seguimiento web de la Dependencia (véase el párrafo 180).
- Los Inspectores recomiendan que se revise y actualice la política de evaluación [de ONU-Hábitat adoptada en 2013], por ejemplo, reflejando los cambios recientes en la estructura de gobernanza y en la Secretaría (véase el párrafo 182).
- Los Inspectores recomiendan que la Dependencia de Evaluación Independiente rinda informe directamente a la Junta Ejecutiva de forma periódica (véase el párrafo 183).

Índice

	<i>Página</i>
Resumen	iii
Siglas y abreviaciones	xii
I. Introducción	1
A. Antecedentes.....	1
B. Objetivo y alcance	2
C. Metodología.....	2
D. Agradecimientos	3
II. Reforma de la gobernanza.....	4
A. Historia de ONU-Hábitat	4
B. Contexto de la reforma de la gobernanza.....	5
C. Primeros resultados de la reforma de la gobernanza.....	7
III. Gestión financiera	13
A. Marco financiero.....	13
B. Desafío clave: recursos básicos	14
C. Movilización de recursos	17
IV. Reestructuración y gestión de la Organización	21
A. Nueva estructura organizativa	21
B. Falta de financiación para fines generales en materia de dotación de personal	23
C. Ejecución del plan estratégico para el período 2020-2023	25
D. Rendición de cuentas y gestión.....	28
E. Gestión de los recursos humanos	31
F. Otras cuestiones relativas a la gestión	33
V. Supervisión y evaluación	36
VI. Conclusiones y próximas medidas	39
Anexos	
I. Estructura de la Secretaría de ONU-Hábitat (2013).....	40
II. Resumen de las medidas que han de adoptar las organizaciones participantes en relación con las recomendaciones de la Dependencia Común de Inspección	41

Siglas y abreviaciones

DCI	Dependencia Común de Inspección
ONU-Hábitat	Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
OSSI	Oficina de Servicios de Supervisión Interna
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
TIC	Tecnología de la información y las comunicaciones
UNOPS	Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos

I. Introducción

1. El examen de la gestión y la administración en el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) forma parte de una serie de exámenes de la gestión y la administración realizados por la Dependencia Común de Inspección (DCI) para sus organizaciones participantes, que se ajusta a su marco estratégico a largo plazo 2020-2029¹. Previsto en un principio para 2020, el presente examen se aplazó hasta 2021 a petición de ONU-Hábitat debido, en parte, a la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) y la reforma estructural en curso de la Secretaría de ONU-Hábitat.

A. Antecedentes

2. ONU-Hábitat es el programa de las Naciones Unidas que trabaja por un futuro urbano mejor. Su misión es promover el desarrollo de asentamientos humanos social y ambientalmente sostenibles e inclusivos y la consecución de una vivienda adecuada para todos. En concreto, ONU-Hábitat promueve un cambio transformador en las ciudades y los asentamientos humanos mediante el conocimiento, el asesoramiento sobre políticas, la asistencia técnica y la colaboración para que ninguna persona ni ningún lugar se queden atrás².

3. La labor normativa de ONU-Hábitat incluye distintas formas de creación de conocimientos, investigación y creación de capacidades, lo que le permite establecer parámetros, proponer normas y principios, intercambiar buenas prácticas, supervisar los progresos realizados a nivel mundial y prestar apoyo a la formulación de políticas relacionadas con ciudades y asentamientos humanos sostenibles. La labor operativa se concreta en diversos tipos de asistencia técnica para la ejecución de proyectos en materia de asentamientos humanos con el fin de prestar un apoyo de valor añadido y adaptado a los Estados miembros³.

4. Los miembros de ONU-Hábitat son los mismos que los de las Naciones Unidas, es decir, 193 Estados miembros. Su labor está guiada por tres órganos rectores, a saber: la Asamblea de ONU-Hábitat, que se reúne cada cuatro años; la Junta Ejecutiva; y el Comité de Representantes Permanentes. La Asamblea de ONU-Hábitat rinde informes a la Asamblea General de las Naciones Unidas por conducto del Consejo Económico y Social. La Asamblea de ONU-Hábitat ha delegado en la Junta Ejecutiva la facultad de presentar informes periódicos al Consejo Económico y Social en los años en que la Asamblea no celebra su período de sesiones. El Comité de Representantes Permanentes se reúne, de manera abierta, dos veces cada cuatro años.

5. La Secretaría de ONU-Hábitat tiene su sede en Nairobi y cuenta con cuatro oficinas regionales: Nairobi para África; El Cairo para los Estados Árabes; Río de Janeiro para América Latina y el Caribe; y Fukuoka para Asia y el Pacífico. También hay cinco oficinas de enlace/representación en Bangkok, Bruselas, Ginebra, Nueva York y Santiago. Además, hay: 1 oficina administrativa en Panamá; 2 oficinas de información en Moscú y Beijing; 2 oficinas multipaís en Bogotá y Ciudad de México; y 17 oficinas en los países y 37 oficinas de proyectos en todo el mundo⁴. La Secretaría contaba con 406 puestos aprobados a 31 de diciembre de 2021, de los cuales solo 308 estaban cubiertos⁵.

6. La Secretaría de ONU-Hábitat está dirigida por la Dirección Ejecutiva, que es elegida por la Asamblea General para un mandato de cuatro años a propuesta del Secretario General

¹ A/74/34, anexo I.

² ONU-Hábitat, "El Plan Estratégico 2020-2023" (Nairobi, 2019).

³ *Ibid.*, párr. 45.

⁴ ONU-Hábitat, "UN-Habitat Annual Report 2021" (Nairobi, 2022).

⁵ HSP/EB.2022/2/Add.1, párr. 2. En el informe no se incluye al personal de ONU-Hábitat contratado por conducto de otras entidades de las Naciones Unidas o de proveedores de servicios de recursos humanos (por ejemplo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo o la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos).

y previa consulta con los Estados miembros. La Dirección Ejecutiva rinde cuentas al Secretario General y es responsable de las actividades y la administración de la Secretaría de ONU-Hábitat. La actual Directora Ejecutiva tomó posesión de su cargo en enero de 2018 y fue reelegida por otros dos años, hasta febrero de 2024.

B. Objetivo y alcance

7. El objetivo del presente examen es proporcionar una evaluación independiente de la gestión y la administración de ONU-Hábitat, centrándose, entre otras cosas, en los siguientes ámbitos:

- Primeros resultados de la reciente reforma de la gobernanza en términos de eficacia para propiciar la agilidad operativa y la idoneidad de las disposiciones actuales.
- Reforma estructural de la Secretaría, incluida la estructura regional.
- Rendición de cuentas y supervisión, incluida la vigilancia del desempeño y los recursos.
- La gestión de los recursos financieros y humanos y los servicios de apoyo operacional, con inclusión de las actuales disposiciones administrativas con la Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi y otros importantes proveedores de servicios, como la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

8. El presente examen se centra en las cuestiones relacionadas con la gobernanza, la estructura organizativa, el marco financiero, la función de dirección ejecutiva, la gestión de los recursos humanos, y la rendición de cuentas y la supervisión. En particular, los Inspectores se centran en cuatro temas que reflejan las prioridades establecidas por la Organización, a saber: a) gobernanza y rendición de cuentas; b) reforma organizativa y estructural; c) disposiciones de gestión y administración; y d) disposición de la Organización para la aplicación del plan estratégico.

9. En el presente examen, los Inspectores se proponen ayudar a los órganos rectores de ONU-Hábitat y al personal directivo superior de su Secretaría a cumplir sus respectivos mandatos. La evaluación del desempeño de la labor técnica y programática realizada por ONU-Hábitat está fuera del ámbito de este examen. Esta cuestión se aborda solo en la medida necesaria para examinar los procesos de gestión y administración relacionados con ella. El ámbito del examen pretende evitar solapamientos con la labor de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI), la Junta de Auditores y el Comité Asesor de Auditoría Independiente de la Secretaría de las Naciones Unidas.

10. El presente examen es oportuno y pertinente, porque ONU-Hábitat se enfrenta a diversos retos, externos e internos, en particular limitaciones financieras.

C. Metodología

11. La metodología aplicada en el examen combina métodos cualitativos y cuantitativos para la recogida y el análisis de datos. La DCI sigue un enfoque colaborativo con sus interesados, solicitando observaciones y sugerencias durante el proceso de examen, que incluye, entre otras cosas:

- Examen documental: se realizó un examen documental en el que se analizó la documentación de los órganos rectores pertinentes, principalmente la Asamblea General, la Asamblea de ONU-Hábitat, el Consejo de Administración, la Junta Ejecutiva, el Comité de Representantes Permanentes y las recomendaciones de los órganos de supervisión, así como las políticas internas, las instrucciones administrativas y otros documentos internos pertinentes.
- Cuestionario: se envió un cuestionario a la Secretaría de ONU-Hábitat que abarcaba las principales esferas en materia de gestión y administración.

- Entrevistas: entre mayo de 2021 y febrero de 2022 se realizaron un total de 46 entrevistas en línea con 63 interesados, entre los que figuraban las respectivas Presidencias de la Junta Ejecutiva y el Comité de Representantes Permanentes, las Presidencias de los cinco grupos regionales, la Directora Ejecutiva, el Director Ejecutivo Adjunto, directivos superiores, otros funcionarios que desempeñan las principales funciones administrativas, de gestión y de supervisión, incluida la Secretaría de las Naciones Unidas, la Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi y representantes del personal.
- Encuesta al personal: en enero de 2022 se llevó a cabo una encuesta en línea para recoger las opiniones del personal de ONU-Hábitat. Se recibieron unas 118 respuestas completas (el 38 % del total de la plantilla) del personal que trabaja en la sede, y en las presencias regionales, de enlace y otras sobre el terreno. Las preguntas y los resultados de la encuesta se presentan en el apéndice del presente informe⁶.
- Períodos de sesiones de la Junta Ejecutiva y el Comité de Representantes Permanentes: los Inspectores asistieron, en calidad de observadores, a los períodos de sesiones primero y segundo de la Junta en 2021, al primer período de sesiones de la Junta en 2022 y a la primera reunión de composición abierta del Comité de Representantes Permanentes celebrada en 2021.

12. La información y las opiniones recogidas se han reunido manteniendo la confidencialidad de las fuentes. El informe refleja principalmente respuestas agregadas y, en los casos en que se dan citas a título ilustrativo, no se revelan las fuentes. La DCI no pudo realizar ninguna labor *in situ* debido a las restricciones impuestas a los viajes como consecuencia de la pandemia de COVID-19 y, por consiguiente, tuvo que basarse en los datos proporcionados por la Organización, con posibilidades limitadas de triangulación. De conformidad con el apartado 2 del artículo 11 del Estatuto de la DCI, el presente informe se ha ultimado tras la celebración de consultas entre los Inspectores, a fin de contrastar sus conclusiones y recomendaciones con la sabiduría colectiva de la Dependencia.

13. El presente examen contiene 8 recomendaciones, de las cuales 1 se dirige a la Asamblea de ONU-Hábitat, 2 a la Junta Ejecutiva, 4 a la Directora Ejecutiva y 1 al Secretario General. Estas recomendaciones oficiales se complementan con 24 recomendaciones oficiosas, que aparecen en negrita a lo largo del texto. Para facilitar el tratamiento de las recomendaciones, el anexo II contiene un cuadro en el que figuran las ocho recomendaciones oficiales y se especifica si requieren la adopción de medidas por el órgano legislativo/rector de la Organización o por la jefatura ejecutiva.

D. Agradecimientos

14. Los Inspectores desean manifestar su agradecimiento a la Secretaría y a los principales interesados de ONU-Hábitat que colaboraron en la elaboración del informe por su plena cooperación y, en particular, a quienes proporcionaron respuestas por escrito, participaron en las entrevistas o en la encuesta al personal y compartieron de buen grado sus conocimientos y opiniones.

⁶ Disponible como documento complementario al presente examen en el sitio web de la DCI.

II. Reforma de la gobernanza

A. Historia de ONU-Hábitat

15. ONU-Hábitat es un programa técnico especializado de la Secretaría de las Naciones Unidas que rinde informes a la Asamblea General por conducto del Consejo Económico y Social. La Organización pasó de ser un comité establecido en 1962 a una comisión y un centro en 1978, y luego un programa en 2002.

16. En 1962, el Consejo Económico y Social creó la **Comisión de Vivienda, Construcción y Planificación** para que se ocupase de la vivienda y las instalaciones comunitarias conexas, así como de la planificación territorial. El Comité rendía informes al Consejo Económico y Social⁷.

17. El 1 de enero de 1975, la Asamblea General creó la **Fundación de las Naciones Unidas para el Hábitat y los Asentamientos Humanos**, bajo los auspicios del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)⁸. La Fundación fue el primer órgano oficial de las Naciones Unidas dedicado a la ordenación de los hábitats humanos y al diseño y mejora ambiental de los asentamientos humanos.

18. En 1976 se celebró en Vancouver la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos. Esta conferencia, denominada **Hábitat I**, dio lugar a la Declaración de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos y sentó las bases para la creación de los precursores de ONU-Hábitat en 1978. En diciembre de 1977, la Asamblea General decidió que el Consejo Económico y Social convirtiese el Comité de Vivienda, Construcción y Planificación en la **Comisión de Asentamientos Humanos**, un órgano intergubernamental con 58 miembros elegidos por períodos de tres años. También decidió establecer el **Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat)**, una pequeña Secretaría destinada a prestar servicios a la Comisión, para que actuase como órgano centralizador de las medidas relativas a los asentamientos humanos y coordinador de actividades dentro del sistema de las Naciones Unidas, y que ubicó en Nairobi a fin de mantener estrechos vínculos con el PNUMA⁹.

19. Los compromisos de Vancouver se volvieron a confirmar 20 años después en la segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (**Hábitat II**), celebrada en 1996 en Estambul y en la que se aprobaron la Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos y el Programa de Hábitat. El Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos fue designado por la Asamblea General como centro de coordinación para la ejecución del Programa de Hábitat¹⁰.

20. Cinco años después de Hábitat II, en 2001, la Asamblea General celebró un período extraordinario de sesiones dedicado al examen y evaluación generales de la aplicación de los objetivos paralelos del Programa de Hábitat: vivienda adecuada para todos y desarrollo sostenible de los asentamientos humanos. En el período extraordinario de sesiones se renovó el compromiso de los Estados miembros con los principios del Programa de Hábitat y se aprobó la Declaración sobre las Ciudades y Otros Asentamientos Humanos en el Nuevo Milenio.

21. En 2002, la Asamblea General decidió que la Comisión de Asentamientos Humanos y su Secretaría, el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, incluida la Fundación de las Naciones Unidas para el Hábitat y los Asentamientos Humanos, pasasen a ser el **Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat)**, un programa plenamente desarrollado del sistema de las Naciones Unidas¹¹.

⁷ Resolución 903 C (XXXIV) del Consejo Económico y Social.

⁸ Resolución 3327 (XXIX) de la Asamblea General.

⁹ Resolución 32/162 de la Asamblea General.

¹⁰ Resolución 51/177 de la Asamblea General.

¹¹ Resolución 56/206 de la Asamblea General.

22. La Asamblea General también decidió transformar la Comisión de Asentamientos Humanos en el **Consejo de Administración** de ONU-Hábitat, un órgano subsidiario de la Asamblea General integrado por 58 miembros elegidos por el Consejo Económico y Social para que desempeñasen funciones durante cuatro años. Además, decidió que el **Comité de Representantes Permanentes** ante ONU-Hábitat desempeñase la función de órgano subsidiario entre períodos de sesiones del Consejo de Administración. También decidió que la Secretaría de ONU-Hábitat, encabezada por un Director Ejecutivo de la categoría de Secretario General Adjunto, prestase servicios al Consejo de Administración y desempeñase la función de centro de coordinación para las cuestiones y actividades relativas a los asentamientos humanos en el sistema de las Naciones Unidas¹².

23. En consonancia con el ciclo de 20 años, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (**Hábitat III**) se celebró en Quito con el fin de reafirmar el compromiso mundial con la urbanización sostenible. Sobre la base del Programa de Hábitat de Estambul de 1996, la **Nueva Agenda Urbana** fue aprobada en la Conferencia y posteriormente refrendada por la Asamblea General en su resolución 71/256.

B. Contexto de la reforma de la gobernanza

24. ONU-Hábitat y su estructura de gobernanza han experimentado cambios desde su creación¹³. En abril de 2007, el Consejo de Administración, en su resolución 21/2, pidió a la Directora Ejecutiva que celebrase consultas con el Comité de Representantes Permanentes acerca de la necesidad de examinar la eficiencia y la eficacia de la estructura de gobernanza de ONU-Hábitat. Se examinaron los cambios en el mandato y la estructura de gobernanza, y en abril de 2009, el Consejo de Administración solicitó además a la Directora Ejecutiva y al Comité de Representantes Permanentes que realizaran conjuntamente un examen de la estructura de gobernanza de ONU-Hábitat con el fin de determinar y poner en práctica formas de mejorar la transparencia, la rendición de cuentas, la eficiencia y la eficacia del funcionamiento de la estructura de gobernanza¹⁴.

25. De igual forma, en 2011 se llevó a cabo un examen exhaustivo de ONU-Hábitat. Se evaluaron los principales problemas en materia de gobernanza, y la Secretaría y el Comité de Representantes Permanentes propusieron conjuntamente varias opciones de mejora¹⁵. Sin embargo, el Consejo de Administración no pudo adoptar una decisión sobre la modificación de las disposiciones de gobernanza.

26. La figura I ilustra la estructura de gobernanza de ONU-Hábitat antes de su reforma en 2019.

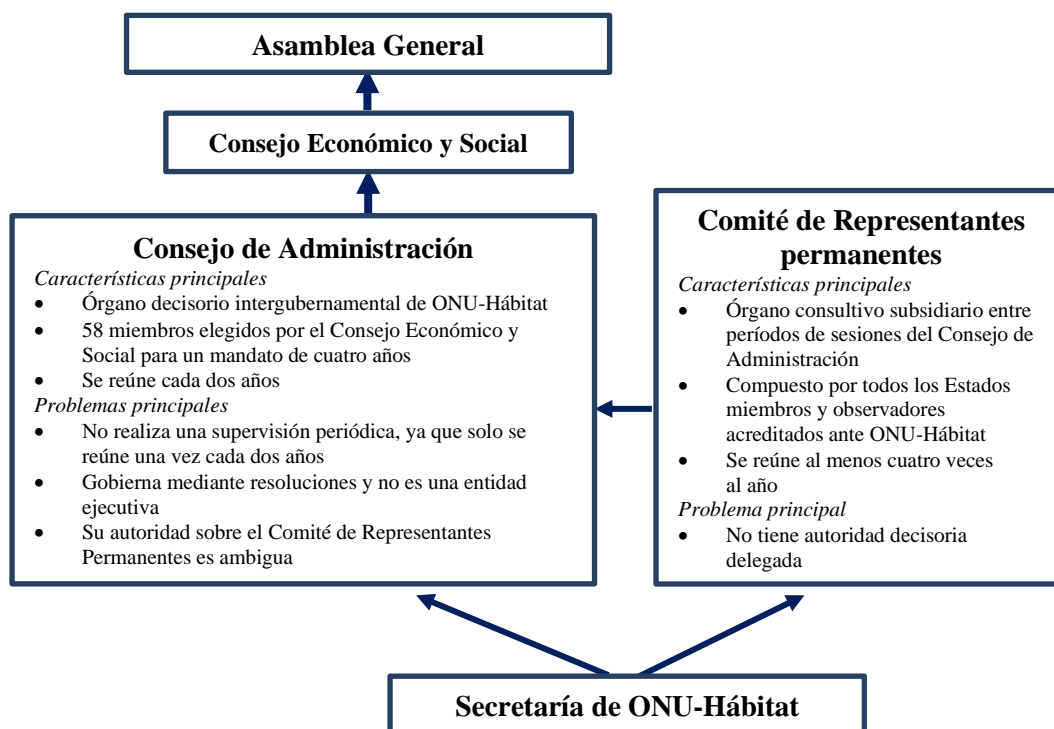
¹² Resolución 56/206 de la Asamblea General.

¹³ HSP/GC/22/2/Add.3.

¹⁴ Resolución 22/5 (A/64/8, págs. 16 y 17). del Consejo de Administración.

¹⁵ HSP/GC/23/INF/7.

Figura I
Estructura de gobernanza de ONU-Hábitat antes de su reforma en 2019



Fuente: Varios documentos, incluidos HSP/GC/22/2/Add.3, HSP/GC/23/INF/7 y A/71/1006.

27. Al hacer suya la Nueva Agenda Urbana en 2016, la Asamblea General trató de garantizar que ONU-Hábitat pudiese desempeñar la función que se le había encomendado con mayor eficacia. Para ello, solicitó al Secretario General que encargase una evaluación independiente y de base empírica de ONU-Hábitat en la que se formularan recomendaciones para mejorar su eficacia, eficiencia, rendición de cuentas y supervisión. Entre las principales conclusiones del informe presentado en 2017 por el Grupo Independiente de Alto Nivel para Evaluar y Mejorar la Eficacia de ONU-Hábitat¹⁶ figuran las siguientes:

- La estructura de gobernanza y gestión de ONU-Hábitat no había respondido a la necesidad que tenía la Organización de una adopción de decisiones eficaz, receptiva y oportuna, ni había hecho posible el nivel de supervisión por parte de los Estados miembros que garantizase su reputación en términos de rendición de cuentas y transparencia.
- Sus recursos habían sido inadecuados, inseguros e imprevisibles, y la necesidad de captar fondos le había hecho desviarse de su mandato normativo.

28. El Grupo recomendó que la primera prioridad debía ser salvar, estabilizar y luego fortalecer rápidamente a ONU-Hábitat a fin de equiparlo con miras a una función renovada basada en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la Nueva Agenda Urbana¹⁷. Entre las medidas solicitadas por el Grupo figuraban la transformación de las disposiciones de gobernanza, incluida la composición universal

29. La decisión sobre la reforma de la gobernanza se adoptó en diciembre de 2018. A raíz de la resolución 72/226 de la Asamblea General, la Presidencia del Comité de Representantes Permanentes estableció en Nairobi un Grupo de Trabajo de composición abierta encargado de examinar diferentes opciones para fortalecer la supervisión de ONU-Hábitat por los

¹⁶ A/71/1006.

¹⁷ *Ibid.*, párr. 42.

Estados miembros. En sus conclusiones y recomendaciones¹⁸, el Grupo de Trabajo propuso una estructura de gobernanza de tres niveles, a saber: una asamblea de composición universal, una junta ejecutiva de representación geográfica equitativa y un comité de representantes permanentes de composición universal. Reconociendo la necesidad de fortalecer el liderazgo y la supervisión de ONU-Hábitat por los Estados miembros y su implicación con este, la Asamblea General adoptó la propuesta de estructura en diciembre de 2018 y decidió disolver el Consejo de Administración y sustituirlo por la Asamblea de ONU-Hábitat, de composición universal. También decidió que el primer período de sesiones de la Asamblea se celebrase en mayo de 2019 y que la Junta Ejecutiva celebrase su primer período de sesiones en 2019¹⁹.

C. Primeros resultados de la reforma de la gobernanza

30. El primer período de sesiones de la Asamblea de ONU-Hábitat se celebró en Nairobi del 27 al 31 de mayo de 2019. La Asamblea de ONU-Hábitat aprobó su propio reglamento²⁰ y el de la Junta Ejecutiva²¹. La figura II ilustra las principales características de la nueva estructura de gobierno de ONU-Hábitat.

31. La Asamblea aprobó además el plan estratégico para el período 2020-2023²². Reconociendo la importancia de armonizar su ciclo con el ciclo de 4 años de la propia Asamblea de ONU-Hábitat, se aprobó el nuevo plan para el período 2020-2023, en lugar del anterior ciclo de 6 años. Si bien la Asamblea de ONU-Hábitat también reconoció la importancia de armonizar los ciclos de planificación de ONU-Hábitat con el proceso de revisión cuatrienal amplia de la política de la Asamblea General, no pudo armonizar el período del nuevo plan estratégico con la revisión cuatrienal amplia de la política para el período 2021-2024. Decidió, en su decisión 1/3 de mayo de 2019, seguir estudiando la mejor manera de lograr esa armonización.

¹⁸ A/73/726.

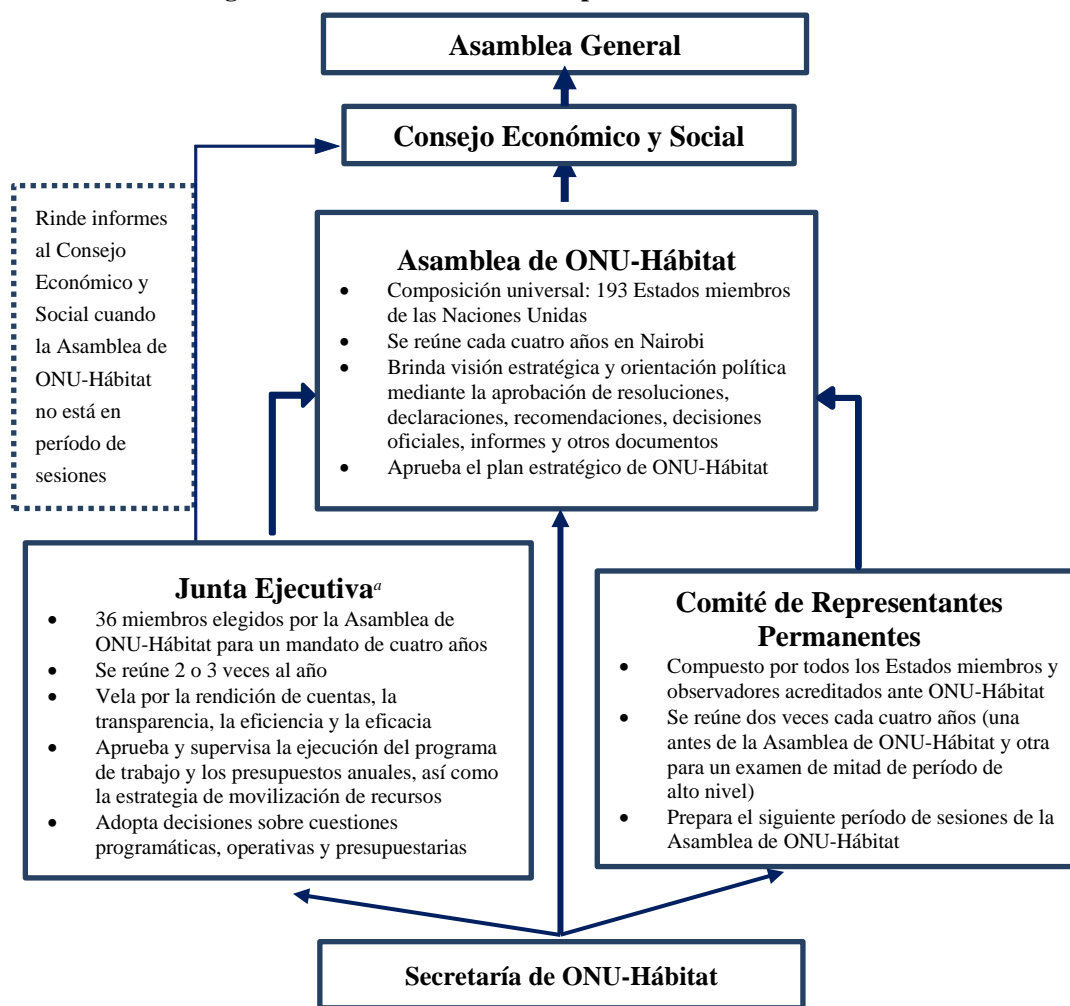
¹⁹ Resolución 73/239 de la Asamblea General.

²⁰ HSP/HA.1/HLS.2.

²¹ HSP/HA.1/HLS.3.

²² HSP/HA.1/Res.1.

Figura II
Nueva estructura de gobernanza de ONU-Hábitat a partir de 2019



Fuente: Resolución 72/226 de la Asamblea General, HSP/HA.1/HLS.2 y HSP/HA.1/HLS.3.

^a Bajo los auspicios de la Junta Ejecutiva, existen actualmente dos grupos de trabajo especiales encargados de asistir y asesorar a la Junta: uno sobre cuestiones programáticas, presupuestarias y administrativas, y el otro sobre la elaboración de un proyecto de política de participación de los interesados.

32. El plan estratégico 2020-2023 establece la visión y la misión recalibradas de ONU-Hábitat. El plan anterior tenía cuatro esferas de interés, mientras que el nuevo plan establece cuatro objetivos o “ámbitos de cambio” integrados que se refuerzan mutuamente, a saber: a) reducción de la desigualdad territorial y la pobreza en las comunidades de todo el continuo urbano-rural; b) aumento de la prosperidad compartida de las ciudades y las regiones; c) fortalecimiento de la acción climática y mejora del medio urbano; y d) prevención y respuesta eficaces en casos de crisis urbana.

33. El 30 de mayo de 2019, la Junta Ejecutiva celebró, durante media jornada, su primer período de sesiones, paralelamente al primer período de sesiones de la Asamblea de ONU-Hábitat. La continuación del período de sesiones de la Junta Ejecutiva tuvo lugar los días 19 y 20 de noviembre de 2019 en Nairobi. La Junta Ejecutiva decidió crear tres grupos de trabajo especiales encargados de asistir y asesorar a la Junta: uno sobre cuestiones programáticas, presupuestarias y administrativas; otro sobre métodos de trabajo; y el tercero sobre la elaboración de un proyecto de política de participación de los interesados.

34. A fin de armonizar el ciclo de planificación de ONU-Hábitat con el proceso de revisión cuatrienal amplia de la política, en 2021, la Junta Ejecutiva recomendó, en su segundo período de sesiones, que la Asamblea de ONU-Hábitat, en su segundo período de

sesiones de 2023, considerase la posibilidad de aprobar la prórroga del actual plan estratégico 2020-2023 hasta 2025²³.

35. A abril de 2022, la Junta Ejecutiva ha celebrado seis períodos de sesiones (véase el cuadro 1).

36. Guiada por el artículo 23 del reglamento de la Asamblea de ONU-Hábitat, la primera reunión de composición abierta del Comité de Representantes Permanentes, un examen de mitad de período de alto nivel, se celebró del 29 de junio al 1 de julio de 2021 en Nairobi con la asistencia de 71 Estados miembros y un observador. El Comité examinó la aplicación del plan estratégico 2020-2023, las resoluciones aprobadas por el primer período de sesiones de la Asamblea de ONU-Hábitat y la Nueva Agenda Urbana, y, en consecuencia, formuló varias solicitudes a la Directora Ejecutiva²⁴.

37. El cuadro 1 enumera las reuniones de los nuevos órganos de gobierno de ONU-Hábitat que se han celebrado hasta abril de 2022.

Cuadro 1
Reuniones de los nuevos órganos de gobierno de ONU-Hábitat

<i>Año y período de sesiones</i>	<i>Fechas</i>	<i>Formato</i>	<i>Duración</i>	<i>Número de temas del programa</i>	<i>Número de documentos previos al período de sesiones</i>	<i>Número de resoluciones, decisiones, recomendaciones y declaraciones</i>
2019						
Primer período de sesiones de la Asamblea de ONU-Hábitat	27 a 31 de mayo	Presencial	5 días	18	25	5 resoluciones, 3 decisiones y 1 declaración
Primer período de sesiones de la Junta Ejecutiva	30 de mayo	Presencial	0,5 días	7	4	-
Continuación del primer período de sesiones de la Junta Ejecutiva	19 a 20 de noviembre	Presencial	2 días	11	15	5 decisiones
2020						
Primer período de sesiones de la Junta Ejecutiva	29 de junio	En línea	1 día	8	15	2 decisiones
Segundo período de sesiones de la Junta Ejecutiva	27 a 29 de octubre	En línea	3 días	16	40	4 decisiones
2021						
Primer período de sesiones de la Junta Ejecutiva	7 a 8 de abril	En línea	2 días	15	21	5 decisiones
Primera reunión de composición abierta del Comité de Representantes Permanentes	29 de junio a 1 de julio	Híbrida	3 días	12	17	1 decisión y 4 recomendaciones
Segundo período de sesiones de la Junta Ejecutiva	15 a 16 de noviembre	Híbrida	2 días	14	34	3 decisiones
2022						
Primer período de sesiones de la Junta Ejecutiva	29 a 31 de marzo	Híbrida	3 días	18	12	4 decisiones

Fuente: Programas, listas de documentos e informes de cada período de sesiones.

Nota: Debido a la pandemia de COVID-19, la fecha del primer período de sesiones de la Junta Ejecutiva en 2020, que inicialmente se había previsto celebrar del 31 de marzo al 2 de abril, se cambió al 29 de junio y tuvo lugar en línea.

²³ Decisión 2021/6 de la Junta Ejecutiva (HSP/EB.2021/22, págs. 1 a 3).

²⁴ HSP/OECPR.2021/8.

38. Diversos representantes de los Estados miembros entrevistados han considerado que el establecimiento de la Asamblea de ONU-Hábitat sobre la base de una composición universal, y la creación de la Junta Ejecutiva, facultada para adoptar decisiones y celebrar reuniones mucho más frecuentes que el anterior Consejo de Administración, supone un cambio que contribuye positivamente a la solución de los principales problemas a los que se enfrentaba la anterior estructura de gobernanza. El aumento de la frecuencia de las reuniones de los órganos rectores se traduce en más oportunidades para que los Estados miembros participen en ONU-Hábitat y proporcionen orientación y supervisión a la Secretaría. La obligación de la Secretaría de rendir cuentas también ha aumentado, ya que la Dirección Ejecutiva debe presentar informes a la Junta Ejecutiva con mucha más frecuencia. Al mismo tiempo, hay que tener en cuenta que la labor y los costos asociados a la presentación más frecuente de informes han aumentado para la Secretaría y deben ser asumidos por los recursos existentes.

39. Otro problema de la anterior estructura de gobierno era la falta de claridad en el reparto de responsabilidades entre el Consejo de Administración y el Comité de Representantes Permanentes. En el marco de la nueva estructura de gobernanza, ONU-Hábitat ha establecido el reglamento de la Asamblea de ONU-Hábitat y el de la Junta Ejecutiva, ambos aprobados en el primer período de sesiones de la Asamblea, en mayo de 2019, mediante las decisiones 1/1 y 1/2. El reglamento de la Asamblea de ONU-Hábitat define en términos generales la función del Comité de Representantes Permanentes en el artículo 23, mientras que la función de la Junta Ejecutiva se explica en detalle en el artículo 24.

40. Las funciones y responsabilidades del Comité de Representantes Permanentes, así como la división del trabajo entre el Comité y la Junta Ejecutiva, no están claramente articuladas, lo que parece haber creado cierta confusión entre los Estados miembros. Algunos representantes de los Estados miembros entrevistados expresaron sus dudas sobre la necesidad de que el Comité siga existiendo tras la creación de la Junta Ejecutiva, mientras que otros representantes entrevistados apoyaron firmemente el mantenimiento del Comité en cuanto que instrumento importante para lograr la participación de los Representantes Permanentes.

41. Los Inspectores creen que es imperioso aclarar las distintas funciones y responsabilidades de cada uno de los órganos rectores, en particular las del Comité de Representantes Permanentes, especialmente habida cuenta de las actuales limitaciones financieras de ONU-Hábitat y del aumento de los costos asociados a la prestación de servicios a las reuniones de los órganos rectores.

42. Se espera que la siguiente recomendación mejore la eficacia de la nueva estructura de gobernanza de ONU-Hábitat.

Recomendación 1

La Asamblea de ONU-Hábitat debería considerar la posibilidad de enmendar su reglamento, de conformidad con el artículo 71 del mismo, para aclarar mejor las distintas funciones y responsabilidades de cada uno de los órganos rectores de ONU-Hábitat. Dicha enmienda debería aprobarse antes de finales de 2024.

43. La coordinación entre la Junta Ejecutiva y el Comité de Representantes Permanentes es deficiente, ya que no se han celebrado reuniones conjuntas entre sus Mesas para coordinar las actividades desde el establecimiento de la Junta en 2019, aunque ello esté previsto en el artículo 28 del reglamento de la Asamblea de ONU-Hábitat. **Las respectivas Mesas de la Junta Ejecutiva y el Comité de Representantes Permanentes deberían considerar la posibilidad de celebrar reuniones conjuntas periódicas de las Mesas, por ejemplo, semestralmente, de manera que no se sobrecargue a la Secretaría pero se evite cualquier solapamiento y se mejore la armonización entre ambos órganos.**

44. Durante las entrevistas, varios representantes de los Estados miembros destacaron que el nivel de comprensión y conocimiento de la nueva estructura de gobernanza, así como el nivel de participación de los Estados miembros, era dispar. El equipo de examen de la DCI

también observó una participación desigual entre los miembros de la Junta Ejecutiva durante sus dos períodos de sesiones de 2021 y su primer período de sesiones de 2022, en los que solo unos cuantos miembros intervinieron.

45. La Secretaría de ONU-Hábitat organiza un programa de orientación inicial para las delegaciones recién llegadas a Nairobi que goza de buena reputación por ser informativo y mejorar la comprensión de ONU-Hábitat, incluidos aspectos como su ciclo de presentación de informes y sus obligaciones ante la Asamblea General, el Consejo Económico y Social y la Secretaría de las Naciones Unidas. Un representante de un Estado miembro entrevistado elogió el programa de orientación inicial, calificándolo de “muy útil, tanto para los recién llegados como para los delegados más veteranos, para refrescar nuestra memoria y conocimientos sobre ONU-Hábitat”.

46. Los Inspectores recomiendan que la Directora Ejecutiva enriquezca aún más el programa habitual de orientación inicial para las delegaciones a fin de establecer y mantener un nivel similar de comprensión y conocimiento de ONU-Hábitat entre los delegados de los Estados miembros para promover la participación activa de todas las delegaciones.

47. En cuanto a los métodos de trabajo de la Junta Ejecutiva, el grupo de trabajo especial sobre esta cuestión²⁵ formuló una serie de recomendaciones que fueron adoptadas por la Junta Ejecutiva en su decisión 2020/6. Una de las recomendaciones era que la Secretaría realizase una encuesta después de cada período de sesiones de la Junta Ejecutiva para evaluar la eficacia de la reunión y mejorar el proceso y los resultados de las futuras reuniones.

48. A principios de 2022 la Secretaría realizó una encuesta para evaluar la eficacia del segundo período de sesiones de la Junta Ejecutiva de 2021. Los resultados se presentaron en el primer período de sesiones de 2022²⁶. En general, a pesar del bajo índice de respuesta, los resultados indicaron que la Junta Ejecutiva funcionaba bien. Los encuestados sugirieron que se podría mejorar la determinación de la duración adecuada de los períodos de sesiones y la asignación de tiempo para las declaraciones y la deliberación sobre asuntos clave.

49. En cuanto a los métodos de trabajo de la Junta Ejecutiva, una cuestión que plantearon varios representantes de los Estados miembros entrevistados fue la gran cantidad de documentos previos al período de sesiones, en particular para el segundo período de sesiones de 2021 de la Junta Ejecutiva (véase el cuadro 1). Varios delegados expresaron su opinión de que la gran cantidad de documentos previos al período de sesiones obstaculizaba la capacidad de los delegados de participar eficazmente en los períodos de sesiones de la Junta Ejecutiva. En consecuencia, la Junta Ejecutiva, en su decisión 2021/8, solicitó a la Directora Ejecutiva y a la Mesa de la Junta que se asegurasen de que la documentación anterior al período de sesiones en sus futuros períodos de sesiones fuese manejable, en consonancia con el mandato de la Junta, y de que la información expuesta en ella fuese concisa, clara, transparente y específica.

50. Los Inspectores convienen en que hay un número considerable de documentos previos a los períodos de sesiones de los órganos rectores. Aunque es encomiable que la Secretaría prepare varios documentos con los limitados recursos actuales, los documentos previos a los períodos de sesiones deberían cumplir la decisión de la Junta Ejecutiva. La Directora Ejecutiva debería considerar la posibilidad de establecer un límite de palabras para los documentos previos a los períodos de sesiones, si todavía no se ha introducido.

51. Los Inspectores opinan que también es necesario que la Junta Ejecutiva priorice y racionalice sus solicitudes de presentación de informes a la Secretaría, con miras a aumentar la eficiencia de esta. Por ejemplo, la Junta Ejecutiva podría considerar la posibilidad de limitar los informes anuales previstos en el mandato sobre las actividades de ONU-Hábitat debido al escaso tiempo disponible para preparar la documentación entre cada período de sesiones de la Junta y los costos asociados, incluidos los de edición y traducción.

²⁵ HSP/EB.2020/20.

²⁶ HSP/EB.2022/INF/2.

52. El número de temas del programa también parece demasiado alto para los dos días en función del 1^{er} y 2^o período de sesiones de la Junta Ejecutiva celebrados en 2021. En consecuencia, no hay tiempo suficiente para un debate sustantivo (véase el cuadro 1). **Los Inspectores sugieren que la Junta Ejecutiva racionalice y priorice los temas del programa para que solo se debatan las cuestiones que requieran una atención urgente por parte de la Junta dentro de los 2 o 3 días previstos para cada período de sesiones, sin comprometer la calidad de los debates y garantizando una toma de decisiones oportuna.**

III. Gestión financiera

A. Marco financiero

53. El marco financiero de ONU-Hábitat se nutre de tres fuentes de financiación:

a) Las asignaciones del presupuesto ordinario de las Naciones Unidas, que son aprobadas por la Asamblea General;

b) Las contribuciones de la Fundación de las Naciones Unidas para el Hábitat y los Asentamientos Humanos, que consisten en dos categorías:

i) Las contribuciones **de la Fundación para fines generales** (anteriormente denominados fondos para fines no específicos): contribuciones voluntarias realizadas por Gobiernos, cuyas asignaciones presupuestarias debe aprobar la Junta Ejecutiva²⁷ de conformidad con las prioridades convenidas para apoyar la ejecución del programa de trabajo aprobado por ONU-Hábitat. Las contribuciones de la Fundación para fines generales son una fuente clave de financiación para la actividad normativa de ONU-Hábitat;

ii) Las contribuciones de la **Fundación para fines específicos** (antes denominadas contribuciones de la Fundación para fines especiales): contribuciones voluntarias realizadas por Gobiernos y otros donantes para la realización de actividades específicas, cuyas asignaciones presupuestarias son aprobadas la Directora Ejecutiva. En general, las contribuciones de la Fundación para fines específicos comprenden proyectos mundiales, temáticos y multinacionales.

c) Las contribuciones de **cooperación técnica**: contribuciones voluntarias para fines específicos aportadas por Gobiernos y otros donantes para la realización de determinadas actividades técnicas a nivel de país, cuyas asignaciones presupuestarias también debe aprobar la Directora Ejecutiva.

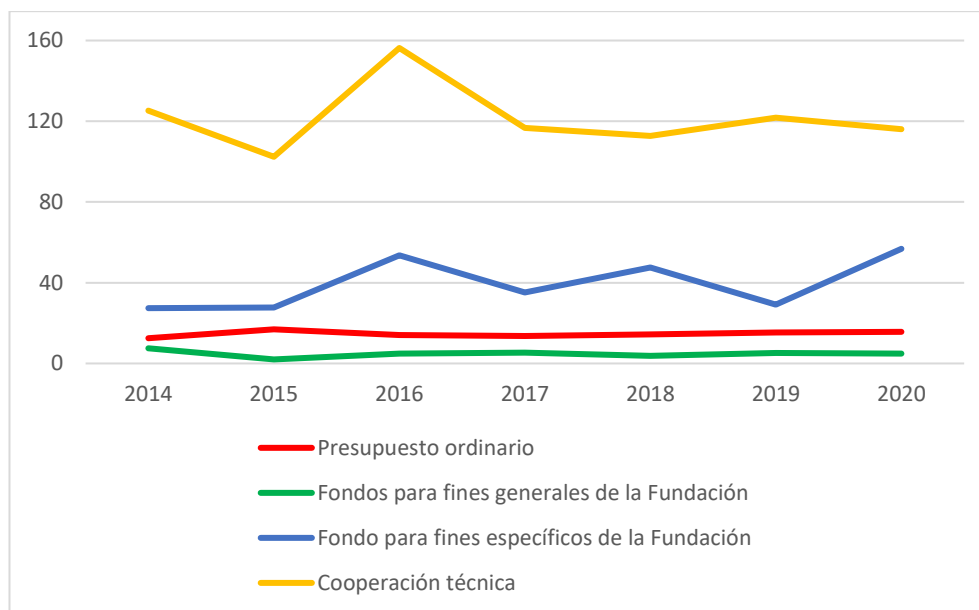
54. Durante años las contribuciones de la Fundación para fines específicos y de cooperación técnica han sido las fuentes de financiación predominantes para ONU-Hábitat, la mayoría de las cuales se destinan a países o áreas de trabajo específicos.

55. El total de ingresos para 2020 fue de 194,1 millones de dólares, el 89 % de los cuales estaba destinado a fines específicos (contribuciones de la Fundación para fines específicos y de cooperación técnica), que no están sujetos a examen intergubernamental²⁸. El 11 % restante (presupuesto ordinario y contribuciones de la Fundación para fines generales) se somete a supervisión intergubernamental. En la figura III muestra la evolución de los ingresos de ONU-Hábitat entre 2014 y 2020.

²⁷ Aprobado previamente por el Consejo de Administración.

²⁸ A/76/5/Add.9.

Figura III
Evolución de los ingresos de ONU-Hábitat entre 2014 y 2020
 (en millones de dólares de los Estados Unidos)



Fuente: Informes financieros y estados financieros auditados e informes de la Junta de Auditores de los años respectivos.

B. Desafío clave: recursos básicos

56. El presupuesto ordinario de las Naciones Unidas y los fondos para fines generales de la Fundación constituyen los recursos básicos de ONU-Hábitat. Los recursos básicos están destinados a financiar actividades fundamentales para la existencia de una organización y sus mandatos institucionales. Son la columna vertebral de la financiación de los fondos y programas de las Naciones Unidas y uno de los principales factores determinantes de la capacidad de sus oficinas. Un programa sólido respaldado por recursos básicos es un requisito previo para el despliegue eficaz de los fondos no básicos para fines específicos²⁹.

57. El presupuesto ordinario de las Naciones Unidas y las contribuciones para fines generales de la Fundación son fundamentales con vistas a garantizar el cumplimiento del mandato de la Organización, ya que proporcionan la financiación para sus funciones operacionales básicas y le permiten llevar a cabo sus actividades normativas. Para tener una presencia normativa a nivel mundial es crucial que ONU-Hábitat cuente con recursos básicos adecuados. A lo largo de los años, los ingresos de los recursos básicos han sido sistemáticamente bajos (véase la figura III).

58. **Presupuesto ordinario de las Naciones Unidas:** como parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, ONU-Hábitat recibe financiación del presupuesto ordinario de las Naciones Unidas. Las asignaciones del presupuesto ordinario a ONU-Hábitat se han mantenido estables y su media anual ha sido de 14,6 millones de dólares entre 2014 y 2020. Estos recursos cubren aproximadamente 75 puestos de plantilla. El proceso presupuestario implica la presentación del plan de trabajo y presupuesto anuales de ONU-Hábitat al Comité del Programa y de la Coordinación para la coherencia del programa, a la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto para la revisión presupuestaria y a la Quinta Comisión de la Asamblea General para su aprobación.

59. **Fondos para fines generales de la Fundación:** a lo largo de los años, las contribuciones de los Estados miembros al fondo para fines generales de la Fundación han sido muy inferiores a los presupuestos aprobados por el Consejo de Administración correspondiente y la actual Junta Ejecutiva. En la figura IV se muestra la tendencia del

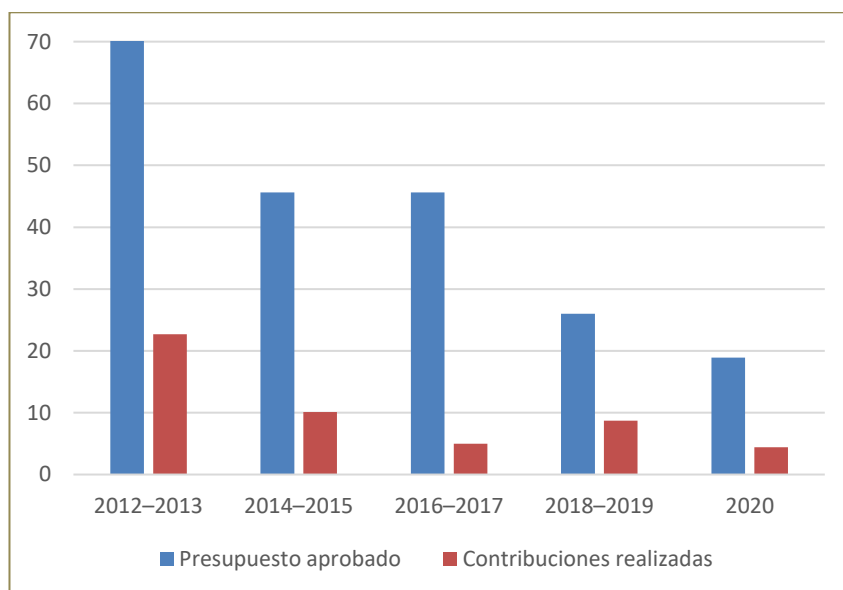
²⁹ JIU/REP/2007/1, párr. 51.

presupuesto aprobado y las contribuciones realizadas para el período comprendido entre 2012 y 2020. Es evidente que los fondos para fines generales de la Fundación no han sido capaz de generar suficientes contribuciones. Por ejemplo, para 2020 la Junta Ejecutiva aprobó un presupuesto de 18,9 millones de dólares para los fondos para fines generales de la Fundación. Sin embargo, ese presupuesto aprobado no fue respaldado por las contribuciones de los Estados miembros para la ejecución del programa de trabajo aprobado. Las aportaciones realizadas al fondo para fines generales de la Fundación fueron de solo 4,9 millones de dólares para 2020³⁰, lo que supone un déficit de casi el 75 %.

Figura IV

Fondos para fines generales de la Fundación: evolución del presupuesto aprobado y las contribuciones en el período 2012-2020

(en millones de dólares de los Estados Unidos)



Fuente: Proyecto de programa de trabajo y presupuesto para el año 2022 (HSP/EB.2021/4).

Nota: En 2020 se introdujo un presupuesto anual.

60. Estos déficits en las contribuciones de la Fundación para fines generales han dado lugar a un enfoque fragmentado en la ejecución del programa de trabajo aprobado y han obstaculizado los esfuerzos de la Organización para abordar plenamente las prioridades establecidas.

61. En respuesta a estos déficits, en 2017 la dirección de ONU-Hábitat aprobó un préstamo interno de 3 millones de dólares del fondo de apoyo a los programas destinado al fondo para fines generales de la Fundación. La dirección de ONU-Hábitat ha puesto en marcha una serie de medidas de austeridad desde 2018 que incluyen la armonización de los gastos con los ingresos y el ejercicio de un control más estricto de los gastos de personal, como la congelación de la contratación de muchos puestos y la congelación de las reclasificaciones de puestos a categorías superiores para los puestos financiados con recursos básicos. A 31 de diciembre de 2021, el préstamo interno no se había reembolsado.

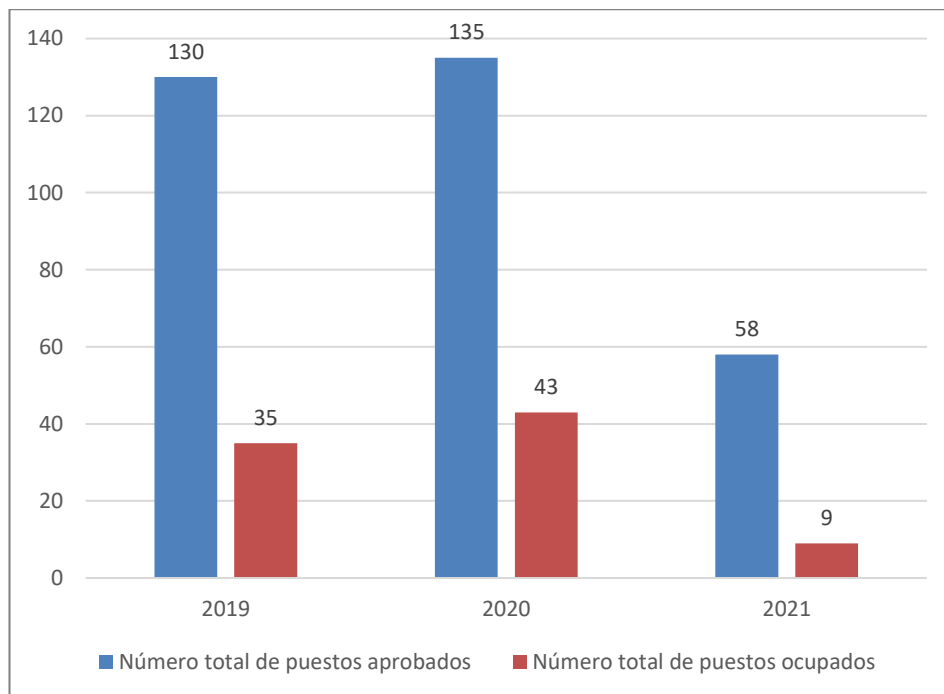
62. En la figura V se muestra la evolución de la ocupación de los puestos de plantilla con cargo a los fondos para fines generales de la Fundación. Debido a la falta de fondos, la mayoría de los puestos aprobados financiados con las contribuciones destinadas a fines generales de la Fundación han permanecido desocupados. Muchas de las funciones básicas de la labor normativa, como la vigilancia de la ejecución de las dimensiones urbanas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, así como la gestión, la promoción y la supervisión, sufren

³⁰ A/76/5/Add.9.

una gran falta de financiación y de personal. Esta cuestión se analizará más detalladamente en el próximo capítulo.

Figura V

Fondos para fines generales de la Fundación: evolución de la ocupación de los puestos de plantilla en el período 2019-2021



Fuente: Informes de la Directora Ejecutiva sobre la dotación de personal de ONU-Hábitat a 31 de diciembre de 2019, 2020 y 2021.

63. Las opiniones de los Estados miembros y de los funcionarios de ONU-Hábitat entrevistados coincidieron en señalar que uno de los principales factores que más afectaban a la eficiencia y la eficacia de ONU-Hábitat era su situación financiera, concretamente la infrafinanciación de las contribuciones para fines generales de la Fundación. La Junta de Auditores también señaló que “es crucial que los Estados miembros [...] definan sus contribuciones financieras en función del presupuesto anual aprobado por la Junta Ejecutiva; así se mejoraría la Fundación, lo que le permitiría seguir apoyando la importante labor normativa de ONU-Hábitat”³¹.

64. Dadas las grandes diferencias entre los presupuestos aprobados y las contribuciones reales a lo largo de los años, la Secretaría presenta información actualizada a la Junta Ejecutiva sobre su situación financiera en cada período de sesiones para que la Junta pueda tener en cuenta niveles presupuestarios realistas y recomendar cómo ONU-Hábitat puede priorizar su trabajo. Ha tomado medidas para ajustar bien los gastos a los ingresos recibidos. Aunque toman nota de los esfuerzos realizados en los últimos años, los Inspectores creen que **la Directora Ejecutiva debería seguir intentando obtener una presupuestación más realista en función de los niveles de ingresos reales de los últimos años, con una mayor racionalización de los costos.**

65. Al mismo tiempo, es responsabilidad de los Estados miembros proporcionar recursos que estén en consonancia con los programas aprobados y dar una orientación clara sobre las prioridades de los programas y la asignación de recursos en situaciones en las que no se puedan proporcionar recursos suficientes³². Se espera que la siguiente recomendación mejore la eficacia de ONU-Hábitat.

³¹ A/76/5/Add.9, párr. 29.

³² JIU/REP/2004/5, párr. 16.

Recomendación 2

La Junta Ejecutiva de ONU-Hábitat debería aprobar un presupuesto realista para el fondo destinado a fines generales de la Fundación, al que los Estados miembros deberían considerar la posibilidad de hacer contribuciones suficientes para que ONU-Hábitat pueda llevar a cabo su labor normativa, de importancia fundamental, con arreglo a su mandato y de forma coherente y sostenible.

C. Movilización de recursos

66. Para garantizar una financiación suficiente, predecible, flexible y a largo plazo a con vistas a conseguir los resultados del plan estratégico 2020-2023, la Secretaría de ONU-Hábitat elaboró una estrategia de movilización de recursos en 2019, que fue aprobada por la Junta Ejecutiva en octubre de 2020. El enfoque implica diversificar el número y los tipos de donantes con el fin de minimizar el riesgo y asegurar una amplia identificación con el mandato del ONU-Hábitat.

67. Para hacer frente a la situación financiera, la dirección de ONU-Hábitat ha hecho llamamientos urgentes a los Estados miembros y a los donantes para que contribuyan no solo a los fondos para fines específicos, sino también a los fondos para fines generales de la Fundación destinados a actividades básicas y al programa de trabajo aprobado. La Secretaría ha incrementado sus esfuerzos de comunicación y divulgación para dar más reconocimiento y visibilidad a los donantes.

68. Como resultado, cuatro Estados miembros (Alemania, Argelia, Israel y Myanmar) comenzaron a contribuir de nuevo al fondo para fines generales de la Fundación en 2020 y otros tres (Egipto, Italia y Rwanda) lo hicieron en 2021. Tres nuevos Estados miembros (República Dominicana, Malí y Nigeria) hicieron contribuciones para fines generales en 2020 y otros tres nuevos Estados miembros (Mauricio, Namibia y Türkiye), en 2021. Asimismo, varios Estados miembros aumentaron sus contribuciones destinadas a fines generales³³.

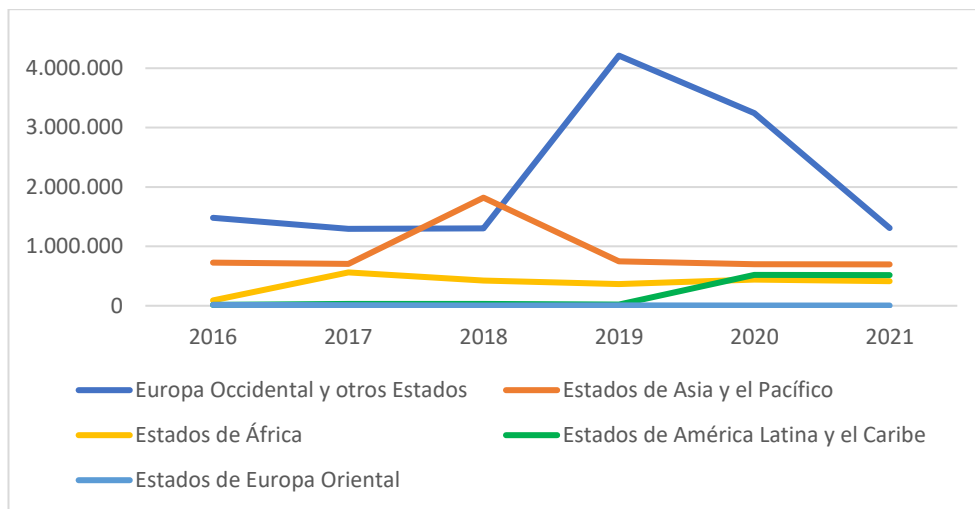
69. Sin embargo, menos de una cuarta parte de los 193 Estados miembros contribuyen al fondo para fines generales de la Fundación, y la mayoría de las contribuciones las realizan unos pocos Estados miembros del grupo regional de Estados de Europa Occidental y otros Estados³⁴. **Los inspectores son de la opinión de que un mayor número de Estados miembros debería considerar la posibilidad de contribuir al fondo para fines generales de la Fundación, lo cual es fundamental para la gestión de la Organización y para que esta tenga una presencia normativa a nivel mundial y no esté basada en proyectos.**

70. En la figura VI se muestra la evolución de las contribuciones por grupo regional entre 2016 y 2021. Además, en la figura VII se muestra la distribución de las contribuciones por grupo regional para el año 2021.

³³ ONU-Hábitat, *UN-Habitat Annual Report 2020* (Nairobi, 2021), pág. 82; y HSP/EB.2022/2/Add.2.

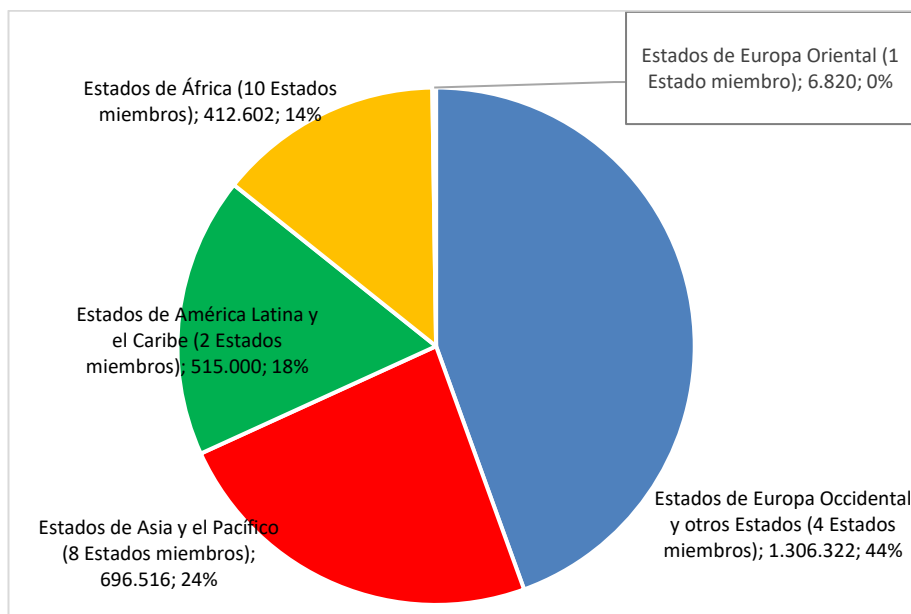
³⁴ Véase HSP/EB.2022/2, anexo II.

Figura VI
Contribuciones para fines generales de la Fundación por grupo regional correspondientes al período 2016-2021
 (en dólares de los Estados Unidos)



Fuente: HSP/EB.2022/2, anexo II.

Figura VII
Contribuciones para fines generales de la Fundación por grupo regional correspondientes a 2021
 (en dólares de los Estados Unidos)



Fuente: HSP/EB.2022/2, anexo II.

71. Ambas cifras muestran que las contribuciones de los Estados miembros son muy desiguales. **Los inspectores consideran que seguir ampliando la base de las contribuciones de los Estados miembros y mejorando la previsibilidad de la financiación del fondo para fines generales de la Fundación es fundamental para que ONU-Hábitat cumpla su mandato y los objetivos del plan estratégico para 2020-2023.** Por una razón similar, el PNUMA ha introducido una escala indicativa de contribuciones voluntarias al Fondo para el Medio Ambiente, que es su fondo financiero principal.

72. **Escala indicativa de contribuciones voluntarias del PNUMA:** la escala indicativa de contribuciones voluntarias, también llamada “Fair Share”, fue establecida por los Estados miembros del PNUMA en 2002, como herramienta para mejorar la previsibilidad de la

financiación del Fondo para el Medio Ambiente y ampliar la base de los Estados miembros contribuyentes. La escala indicativa de contribuciones voluntarias representa la cantidad que se anima a aportar a cada Estado miembro teniendo en cuenta la cuota de cada Estado a las Naciones Unidas, la situación socioeconómica del país y las contribuciones anteriores.

73. Según los resultados de la encuesta sobre financiación realizada entre los Estados miembros por el PNUMA en 2020, la mayoría de los encuestados convinieron en que:

- La escala indicativa de contribuciones voluntarias era una herramienta útil para animar a los Estados miembros a contribuir al Fondo para el Medio Ambiente.
- Era “justa” porque repartía la responsabilidad de la financiación del PNUMA entre todos los Estados miembros y porque tenía en cuenta la situación de cada país de forma individual.
- Cada Estado miembro debe contribuir con su “parte equitativa”³⁵.

74. El examen de la DCI sobre las contribuciones voluntarias en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas³⁶ apoyó plenamente la escala indicativa de contribuciones voluntarias como medio de mejorar la previsibilidad y la suficiencia de los recursos para las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas cuya financiación básica es incierta. En el examen los Inspectores recomendaron que los órganos legislativos de cada uno de los fondos y programas de las Naciones Unidas estableciesen un grupo de trabajo intergubernamental para elaborar propuestas de una escala indicativa de contribuciones voluntarias para los recursos básicos, basada en el modelo adoptado por el PNUMA, para su examen y aprobación por los órganos legislativos.

75. En consonancia con la recomendación de la DCI y en respuesta a la resolución 20/19 (2005) del Consejo de Administración, la secretaría de ONU-Hábitat elaboró en 2007 una estrategia de movilización de recursos que incluía una escala indicativa de contribuciones voluntarias. Sin embargo, la propuesta de establecer dicho mecanismo no fue aprobada por el Consejo de Gobierno³⁷.

76. Los Inspectores consideran que la recomendación de la DCI antes mencionada sigue siendo válida. La introducción de algo similar a la escala indicativa de contribuciones voluntarias, que se ha aplicado al Fondo para el Medio Ambiente del PNUMA, ayudaría a ONU-Hábitat a garantizar que se realicen contribuciones suficientes al fondo para fines generales de la Fundación de manera más sistemática y sostenible.

77. Se espera que la siguiente recomendación mejore la eficacia de la gestión financiera de ONU-Hábitat.

Recomendación 3

La Junta Ejecutiva de ONU-Hábitat debería establecer una escala indicativa de contribuciones voluntarias para el fondo destinado a fines generales de la Fundación antes de fines de 2023.

78. **Comunicación con los Estados miembros:** si bien un mayor número de Estados miembros debería contribuir al fondo para fines generales de la Fundación, la Secretaría podría tener que reorientar su estrategia y las formas de comunicación con los Estados miembros.

79. Al examinar varios informes de la Secretaría, a los Inspectores les resulta difícil captar el principal impacto de la financiación inadecuada de las contribuciones destinadas a fines generales de la Fundación, aparte de la extrema escasez de personal. A este respecto, los

³⁵ Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, “Agenda item 4: consideration of a draft UNEP medium-term strategy 2022–2025 and programme of work 2022–2023”, UNEP/ASC.7/2/Add.4.

³⁶ JIU/REP/2007/1.

³⁷ Resolución 21/2 del Consejo de Administración, párr.1 (A/62/8, pág. 11).

desafíos enumerados en el plan estratégico recalibrado³⁸ proporcionan más información práctica para comprender las posibles repercusiones negativas de la financiación inadecuada (véase el párrafo 98). Esta práctica debería proseguir para centrar la atención de los Estados miembros en las consecuencias de una financiación inadecuada.

80. Habida cuenta de que el fondo para fines generales de la Fundación es una fuente clave para la labor normativa de ONU-Hábitat, los Inspectores opinan que la Secretaría debería proporcionar información pertinente y concisa a los Estados miembros para que puedan comprender todos los aspectos de la financiación, incluidas las repercusiones de los déficits del fondo, por ejemplo, enumerando las actividades en materia de labor normativa y los productos previstos que no pueden ejecutarse y materializarse en caso de que la financiación para fines generales sea insuficiente.

³⁸ HSP/EB.2021/19.

IV. Reestructuración y gestión de la Organización

A. Nueva estructura organizativa

81. En 2018, en paralelo a la reforma de la gobernanza, la Secretaría de ONU-Hábitat puso en marcha un ejercicio de reestructuración organizativa para maximizar el cumplimiento de su mandato, ayudar a sus Estados miembros y asociados a aplicar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la Nueva Agenda Urbana y hacer el seguimiento de ellas, y aumentar la armonización con las reformas más amplias del Secretario General.

82. Antes de esta reestructuración, la mayor parte de los recursos humanos y financieros se concentraban en una división, que era la antigua División de Programas, que comprendía siete ramas temáticas de conformidad con los siete subprogramas de los anteriores planes estratégicos, así como cinco oficinas regionales (véase el anexo I).

83. Tras una serie de talleres y reuniones con el personal y debates bilaterales con los Estados miembros, en noviembre de 2019, en la reanudación del primer período de sesiones de la Junta Ejecutiva, se compartió con la Junta una nueva estructura organizativa y las necesidades generales de recursos humanos, que fueron aprobadas³⁹. Las necesidades globales de recursos humanos indicaban los puestos necesarios por subprograma para la ejecución del plan estratégico 2020-2023, que incluía 196 puestos financiados con los fondos para fines generales de la Fundación.

84. La nueva estructura (véase la figura VIII) consta de cuatro divisiones.

a) La antigua División de Programas se dividió en dos divisiones:

i) La División de Soluciones Mundiales, que se centra en el cumplimiento del mandato normativo de ONU-Hábitat;

ii) La División de Programas Regionales, que supervisa todas las oficinas regionales y las actividades operacionales sobre el terreno. Junto con las Oficinas de Nueva York y Ginebra, también supervisa la coordinación interinstitucional;

b) La antigua División de Relaciones Externas se amplió a la División de Relaciones Exteriores, Estrategia, Conocimientos e Innovación, con nuevos componentes de datos, conocimientos e innovación, que se incorporan a la forma en que la Organización comunica el impacto de su trabajo. La anterior función de asesoramiento estratégico también se trasladó a esta nueva división;

c) La antigua División de Operaciones se reorientó para incluir el cumplimiento y el control, incluido el seguimiento de las principales recomendaciones de la Junta de Auditores, la OSSI y la DCI en materia de gestión financiera, presupuestaria y de cumplimiento. La división reconstituida se denomina Servicio de Gestión, Asesoramiento y Cumplimiento.

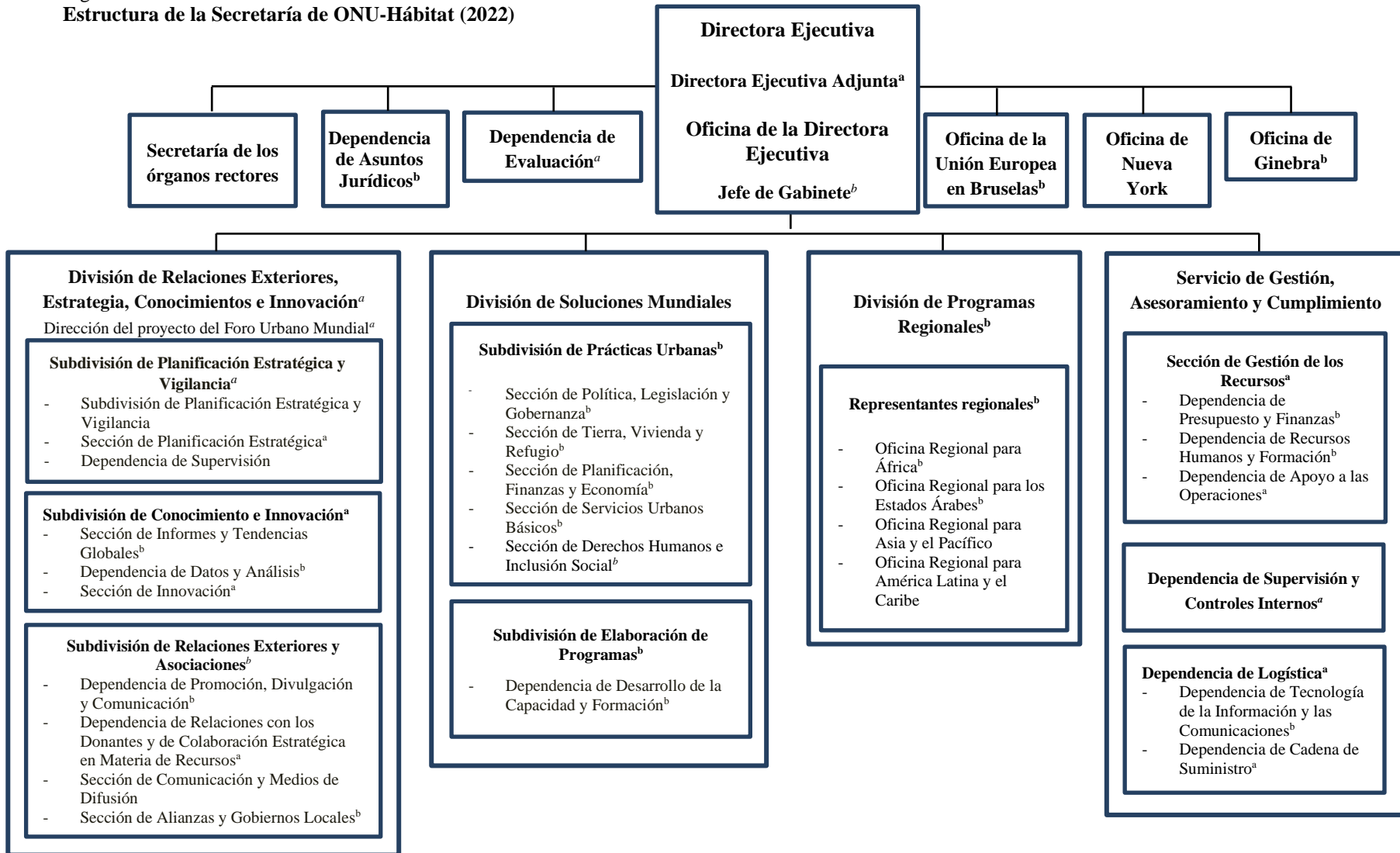
85. La Oficina de la Directora Ejecutiva se amplió para incluir la Dependencia de Asuntos Jurídicos, que antes estaba ubicada en la División de Operaciones. En opinión de los Inspectores, este cambio está en consonancia con la idea de garantizar la independencia de la función jurídica, que debería depender directamente de la Directora Ejecutiva.

86. En enero de 2020 los miembros del personal existentes fueron reasignados lateralmente a las nuevas dependencias orgánicas. Debido a la falta de recursos básicos, el ejercicio de reasignación se ha limitado principalmente al personal que presta servicio en la sede. La dotación de personal adicional necesaria para optimizar la nueva estructura, aprobada por la Junta Ejecutiva, no puede cubrirse a menos que se reciba la financiación necesaria.

87. **Estructura regional:** la plena puesta en marcha de la nueva estructura orgánica implica el reajuste de la presencia de ONU-Hábitat en oficinas situadas fuera de la sede, con el fin de que la Organización pueda cumplir su mandato de apoyar a los Estados miembros y a los asociados en la materialización de la Agenda 2030 y la Nueva Agenda Urbana.

³⁹ HSP/EB.1/2/Rev.1 y HSP/EB.1/11.

Figura VIII
Estructura de la Secretaría de ONU-Hábitat (2022)



Fuente: Sitio web de ONU-Hábitat y Secretaría de ONU-Hábitat.

^a Puestos de directivos superiores, directores de división, jefes de subdivisión, jefes de sección y jefes de dependencia que estén vacantes a fecha de abril de 2022.

^b Puestos de directivos superiores, directores de división, jefes de subdivisión, jefes de sección y jefes de dependencia que estén ocupados por funcionarios interinos a fecha de abril de 2022.

88. Un grupo de trabajo de toda la organización, creado en enero de 2020, elaboró un documento interno de política sobre los principios rectores para reajustar y mejorar la arquitectura regional de ONU-Hábitat, que fue aprobado por la Directora Ejecutiva en noviembre de 2020. El documento de política establece una dirección estratégica y unos principios rectores para reajustar y reforzar la presencia mundial de ONU-Hábitat con el fin de maximizar el cumplimiento efectivo de su mandato, sin dejar de garantizar la armonización entre la labor normativa basada en la sede y los servicios de cooperación técnica y otras actividades sobre el terreno, así como su alineación con la reforma del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo.

89. Los cuatro representantes regionales entrevistados creen que uno de los principales retos de las oficinas regionales era su limitada capacidad para atender a las necesidades de todos los países de sus respectivas regiones y cumplir su función de recaudar fondos para conseguir suficientes recursos. Por ejemplo, en la Oficina Regional para África, dos Oficiales Superiores de Asentamientos Humanos y tres Oficiales de Asentamientos Humanos cubren 48 países. Sin embargo, el ejercicio de reajuste regional, con la posible ampliación de las oficinas regionales y el establecimiento de oficinas encargadas de varios países a nivel subregional, se ha suspendido debido a las actuales medidas de austeridad financiera.

B. Falta de financiación para fines generales en materia de dotación de personal

90. El fondo para fines generales de la Fundación sigue sin contar con fondos suficientes para apoyar el nivel de dotación de personal necesario para poner plenamente en marcha la estructura orgánica aprobada por la Junta Ejecutiva. La limitación financiera ha retrasado la plena aplicación de la reestructuración organizativa, incluida la arquitectura regional propuesta, y muchos puestos de categoría superior siguen vacantes.

91. En 2019, de los 130 puestos aprobados con cargo a los fondos para fines generales de la Fundación, solo se ocuparon entre 30 y 40 durante ese ejercicio económico. En 2020 había 135 puestos autorizados con cargo a los fondos para fines generales de la Fundación, pero en octubre de 2020 se suprimieron 77 puestos debido al déficit de financiación. En 2021 se aprobaron 58 puestos, solo 9 de los cuales estaban ocupados a 31 de diciembre de 2021 (véase la figura V y el cuadro 2).

92. El cuadro 2 ilustra la distribución de puestos y la tendencia de ocupación entre 2019 y 2021 por fuente de financiación. Ilustra las grandes diferencias entre el número de puestos aprobados y el número real de puestos ocupados financiados con el fondo no asignado de la Fundación.

Cuadro 2
Distribución de puestos y ocupación entre 2019 y 2021 por fuente de financiación

Fuente de financiación	A diciembre de 2019			A diciembre de 2020			A diciembre de 2021		
	Aprobados	Ocupados	Tasa de ocupación (%)	Aprobados	Ocupados	Tasa de ocupación (%)	Aprobados	Ocupados	Tasa de ocupación (%)
Fondo para fines generales de la Fundación	130	35	27	135	43	32	58	9	16
Presupuesto ordinario	83	78	94	80	76	95	82	75	91
Fondo de apoyo a los programas	80	48	60	52	40	77	67	57	85
Fondos para fines específicos de la Fundación	140	133	95	112	85	76	113	97	86
Fondo de Cooperación Técnica				70	55	79	74	58	78
Total	433	294	68	449	299	67	394	296	75

Fuente: dotación de personal de ONU-Hábitat a 31 de diciembre de 2019 (HSP/EB.2020/3); a 31 de diciembre de 2020 (HSP/EB.2021/2/Add.1), y a 31 de diciembre de 2021 (HSP/EB.2022/2/Add.1).

Nota: No se incluyen los datos de los Funcionarios Subalternos del Cuadro Orgánico. Por lo que respecta a los puestos financiados con cargo a los fondos de cooperación técnica y los fondos para fines específicos de la Fundación a diciembre de 2019, las cifras indicadas corresponden a ambos fondos combinados, presentadas en el documento HSP/EB.2020/3.

93. A abril de 2022 la mayoría de los puestos directivos, como los directores de división y los jefes de subdivisión, sección y dependencia, están vacantes u ocupados por funcionarios interinos (véase la figura VIII y sus notas al pie). Es evidente que la organización funciona con el mínimo absoluto de recursos humanos. El puesto de Director de la División de Programas Regionales, que proporciona orientación estratégica a la labor de ONU-Hábitat sobre el terreno y garantiza la armonización entre su labor normativa y las actividades de cooperación técnica, ha quedado sin cubrir desde la creación de esa nueva División. El puesto de Director Ejecutivo Adjunto está vacante desde septiembre de 2021. Varios representantes de los Estados miembros entrevistados se hicieron eco de la importancia de nombrar a un Director Ejecutivo Adjunto para que ayude a la Directora Ejecutiva en su labor.

94. Debido a las medidas de austeridad financiera, ONU-Hábitat tiene sus oficinas en un estado crónico de suspenso. Por ejemplo, el puesto de Jefe de la Oficina de Bangkok, que sirve de enlace con la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico, las oficinas regionales de otras organizaciones de las Naciones Unidas y la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental, está vacante desde septiembre de 2019, aunque los Inspectores han sido informados de que se va a cubrir de forma inminente.

95. Mantener puestos vacantes tiene un impacto negativo no solo en la moral del personal, sino también en la eficiencia general de la organización, con un aumento de la carga de trabajo y discrepancias entre la experiencia individual y los requisitos de los puestos.

96. Según la encuesta del personal realizada por la DCI en enero de 2022, el 45 % de los encuestados estaba de acuerdo o muy de acuerdo con la afirmación de que los objetivos de la reciente reestructuración de la sede se habían explicado y comunicado claramente al personal. Sin embargo, el 50 % de los encuestados estaba en desacuerdo o muy en desacuerdo con la afirmación de que la actual estructura de la sede funcionaba de modo eficaz. Además, el 65 % de los encuestados estaba en desacuerdo o muy en desacuerdo con la afirmación de que sus dependencias disponen de los recursos suficientes para desempeñar sus mandatos y funciones. Los comentarios de los encuestados fueron los siguientes:

- La organización tiene una falta de financiación para fines generales, lo que ha hecho casi imposible dotar de recursos a las funciones básicas y gestionar la organización.

- Muchas de las disfunciones actuales están relacionadas con un proceso de reestructuración incompleto debido a la falta de recursos.
- Tenemos una gran falta de recursos y sobrecarga.

97. Varios funcionarios entrevistados afirmaron que muchos funcionarios cualificados han dejado la organización debido a la inestabilidad de la financiación y a la falta de una trayectoria profesional clara dentro de la organización.

98. En el segundo período de sesiones de la Junta Ejecutiva, celebrado en noviembre de 2021, la Directora Ejecutiva expuso las dificultades de la situación en la que no se podía movilizar el presupuesto aprobado del fondo para fines generales de la Fundación⁴⁰. Entre ellas cabe citar los siguientes:

- Dificultades en la ejecución de la responsabilidad fiduciaria de supervisar el plan estratégico 2020-2023 e informar al respecto, como la capacidad limitada para supervisar la ejecución y evaluar los progresos.
- Dificultades en el cumplimiento de la función encomendada a ONU-Hábitat como centro de coordinación de la urbanización sostenible para todo el sistema de las Naciones Unidas, como la capacidad muy limitada para aplicar la estrategia de todo el sistema de las Naciones Unidas sobre el desarrollo urbano sostenible y apoyar el análisis común sobre los países a nivel nacional y la coordinación a nivel regional.
- Dificultades relacionadas con la limitada aplicación de las resoluciones de la Asamblea de ONU-Hábitat, incluidas las resoluciones relativas a las Directrices para Todo el Sistema de las Naciones Unidas sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Más Seguros; lograr la igualdad entre los géneros mediante la labor de ONU-Hábitat, y el fortalecimiento de los vínculos urbano-rurales en pro de la urbanización y los asentamientos humanos sostenibles.
- Dificultades relacionadas con la capacidad limitada para garantizar el desarrollo del trabajo normativo global de ONU-Hábitat, como la capacidad limitada para proporcionar apoyo en materia de políticas a las operaciones a niveles nacional y regional y adaptar los marcos normativos a cada contexto.
- Dificultades relacionadas con la arquitectura regional y la presencia en el terreno. La Directora Ejecutiva dijo que la “falta de capacidad de ONU-Hábitat en la actualidad para garantizar una presencia mínima en los principales centros subregionales y regionales de las Naciones Unidas corre el riesgo de alterar fundamentalmente su función principal como organismo normativo y operativo”.

99. **Los inspectores reiteran su llamamiento a los Estados miembros para que mejoren la situación financiera de la Organización mediante contribuciones destinadas a fines generales, de modo que pueda desarrollar su actividad de manera más estable y sostenible en el cumplimiento de su mandato.**

C. Ejecución del plan estratégico para el período 2020-2023

100. **Plan estratégico 2020-2023:** como se menciona en los párrafos 31 y 32, la Asamblea de ONU-Hábitat adoptó el plan estratégico 2020-2023, que tiene cuatro ámbitos de cambio integrados y que se refuerzan mutuamente: a) reducción de la desigualdad territorial y la pobreza en las comunidades de todo el continuo urbano-rural; b) aumento de la prosperidad compartida de las ciudades y las regiones; c) fortalecimiento de la acción climática y mejora del medio urbano, y d) prevención y respuesta eficaces en casos de crisis urbana.

101. El plan estratégico 2020-2023 establece 3 resultados para cada ámbito de cambio, con un total de 12 resultados. Cada resultado describe a qué Objetivos de Desarrollo Sostenible y metas específicas contribuye y a qué apartados de la Nueva Agenda Urbana. También enumera los principales colaboradores de las Naciones Unidas para cada resultado.

⁴⁰ HSP/EB.2021/19.

102. **Gestión basada en los resultados:** a partir de los esfuerzos e iniciativas existentes en materia de gestión basada en los resultados dentro de ONU-Hábitat, la Secretaría elaboró una política al respecto y un marco de resultados para apoyar la aplicación del plan estratégico 2020-2023. Ambos fueron aprobados por la Junta Ejecutiva en octubre de 2020⁴¹. La política confirma que la gestión basada en los resultados es la base de la gestión estratégica, de programas y de proyectos en todo ONU-Hábitat. Además, aclara las funciones y responsabilidades de la alta dirección, las cuatro divisiones y los miembros del personal. El marco de resultados, con indicadores y las correspondientes metas y bases de referencia, establece un marco de seguimiento y evaluación institucionalizado y a nivel de toda la organización para hacer un seguimiento de los avances y las tendencias del trabajo que se llevará a cabo durante el período de cuatro años del plan estratégico 2020-2023. La política de gestión de resultados y el marco de resultados reflejan el enfoque de ONU-Hábitat en la gestión de resultados y el logro de resultados y efectos.

103. En cuanto a la comprensión del personal de la gestión basada en los resultados, según la encuesta del personal realizada por la DCI, la mayoría de los encuestados (el 84 %) estaba de acuerdo o muy de acuerdo en que tenía una comprensión conceptual básica de ese enfoque en ONU-Hábitat y de cómo se relacionaba con su trabajo. Alrededor del 70 % de los encuestados estaban de acuerdo o muy de acuerdo en que los objetivos y resultados esperados de sus dependencias estaban vinculados a sus planes de trabajo. La mitad de los encuestados (52 %) estaba de acuerdo o muy de acuerdo en que había recibido suficiente formación e instrucción sobre la gestión basada en resultados.

104. Los encuestados hicieron varias observaciones sobre la gestión basada en resultados, entre otras las siguientes:

- Había un desfase entre la aplicación de la gestión basada en los resultados a nivel de la planificación estratégica y a nivel de los proyectos.
- La sede debería invertir más a nivel de los países para seguir mejorando la gestión basada en los resultados de ONU-Hábitat.

105. **Establecidos la nueva política y el marco, y habida cuenta de que la Secretaría actualizó el manual de gestión basada en los resultados en 2021, es aconsejable realizar una formación de perfeccionamiento en materia de gestión basada en los resultados.**

106. Para la aplicación del plan estratégico 2020-2023, la Secretaría también ha desarrollado una **estrategia de asociación** y una **estrategia de comunicación de amplia repercusión**, ambas aprobadas por la Junta Ejecutiva en octubre de 2020⁴². La estrategia de asociación establece los objetivos y las estrategias por tipo de asociados escogidos, como los asociados gubernamentales; Gobiernos subnacionales y autoridades locales; entidades de las Naciones Unidas; sector empresarial, y asociados en el ámbito del conocimiento. La estrategia de comunicación de amplia repercusión enumera las plataformas actuales y futuras de comunicación y promoción y establece el público destinatario y el alcance estimado de cada plataforma.

107. La Secretaría estimó inicialmente que el costo de la aplicación del plan estratégico 2020-2023 era de aproximadamente 1.000 millones de dólares, lo que resultó ser demasiado ambicioso. En los dos primeros años del plan estratégico, la Secretaría consiguió recaudar unos 382,5 millones de dólares, lo cual no alcanzó las metas iniciales. La situación financiera, especialmente el déficit del fondo para fines generales de la Fundación, ha obligado a la Secretaría a reducir su programa de trabajo.

108. **Programas de trabajo y presupuestos anuales:** los programas de trabajo y presupuestos anuales de ONU-Hábitat se basan en el plan estratégico. Establecen siete esferas estratégicas, concretamente, cuatro subprogramas en consonancia con los cuatro ámbitos de cambio; dirección y gestión ejecutivas, que es la labor de la Oficina de la Directora Ejecutiva; órganos normativos, que es el trabajo de apoyo a los tres órganos rectores, y el apoyo a los

⁴¹ HSP/EB.2020/8, HSP/EB.2020/9/Rev.1 y decisión 2020/3 de la Junta Ejecutiva (HSP/EB.2020/29), párrs. 5 y 6.

⁴² HSP/EB.2020/10/Rev.1 y HSP/EB.2020/11/Rev.1.

programas, que es la labor del Servicio de Gestión, Asesoramiento y Cumplimiento para garantizar el apoyo operativo, la supervisión y el cumplimiento.

109. En el cuadro 3 se muestran los cambios durante el período comprendido entre 2020 y 2023 en lo que respecta a la distribución estimada de los puestos financiados con cargo al presupuesto ordinario, el fondo para fines generales de la Fundación y el fondo de apoyo a los programas por esfera estratégica.

Cuadro 3
Distribución estimada de los puestos 2020-2023 por fuente de financiación y esfera estratégica

Esfera estratégica	Presupuesto ordinario				Fondo para fines generales de la Fundación				Fondo de apoyo a los programas			
	2020	2021	2022	2023	2020	2021	2022	2023	2020	2021	2022	2023
Subprograma 1	13	13	13	13	20	7	7	2	4	7	5	5
Subprograma 2	16	16	17	16	16	5	8	2	3	8	4	4
Subprograma 3	14	14	14	14	23	8	10	3	4	7	9	9
Subprograma 4	11	11	12	15	27	7	10	1	9	6	11	11
Dirección y gestión ejecutivas	7	7	7	9	21	15	16	5	3	6	12	12
Órganos normativos	5	5	5	6	1	1	1	0	0	0	0	0
Apoyo a los programas	7	7	7	9	27	15	17	1	24	16	20	20
Total	73	73	75	82	135	58	69	14	47	50	61	61

Fuente: Proyecto de programa de trabajo y presupuesto para el año 2020 (HSP/EB.1/2/Rev.1); para 2021 (HSP/EB.2020/22); para 2022 (HSP/EB.2021/4), y para 2023 (HSP/EB.2022/4).

110. Mientras que la distribución de los puestos financiados con cargo al presupuesto ordinario se mantiene estable, el número de puestos financiados con el fondo para fines generales de la Fundación se ha reducido drásticamente. El número de puestos financiados a través del apoyo a los programas también fluctúa.

111. En el cuadro 4 se muestra un resumen de los cambios entre 2020 y 2023 en cuanto a la distribución estimada de los puestos por esfera estratégica.

Cuadro 4
Distribución estimada de los puestos correspondiente a 2020-2023 por fuente de financiación y esfera estratégica

Esfera estratégica	2020	2021	2022	2023	Diferencia entre 2020 y 2023
Subprograma 1	37	27	25	20	(46 %)
Subprograma 2	35	29	29	22	(37 %)
Subprograma 3	41	29	33	26	(37 %)
Subprograma 4	47	24	33	27	(43 %)
Dirección y gestión ejecutivas	31	28	35	26	(16 %)
Órganos normativos	6	6	6	6	(0 %)
Apoyo a los programas	58	38	44	30	(48 %)
Total	255	181	205	157	(38 %)

Fuente: Proyecto de programa de trabajo y presupuesto para el año 2020 (HSP/EB.1/2/Rev.1); para 2021 (HSP/EB.2020/22); para 2022 (HSP/EB.2021/4), y para 2023 (HSP/EB.2022/4).

Nota: Las cifras anteriores no incluyen los puestos financiados con cargo a los fondos de cooperación técnica y para fines específicos de la Fundación.

112. En el cuadro 4 se muestra que el subprograma 1, el subprograma 4 y el apoyo a los programas se han visto más afectados entre 2020 y 2023. En conjunto, la Secretaría ha estado funcionando con solo unos dos tercios del número de puestos inicialmente estimados para la aplicación del plan estratégico para el período 2020-2023.

113. Los Inspectores elogian los esfuerzos de la Secretaría por cumplir su mandato con los limitados recursos existentes. Hasta que no mejore la actual situación de financiación, la reducción parece inevitable. Los Inspectores formulan la siguiente recomendación para evitar un mayor deterioro de la situación financiera de ONU-Hábitat.

Recomendación 4

La Directora Ejecutiva debe valerse de los recursos existentes para llevar a cabo las actividades sufragadas por el fondo para fines generales de la Fundación y no debe considerar la posibilidad de realizar nuevas actividades hasta que se reciban las contribuciones adecuadas para dicho fondo.

D. Rendición de cuentas y gestión

114. **Marco de rendición de cuentas de ONU-Hábitat:** en respuesta a la petición de la Junta Ejecutiva, la Secretaría ha desarrollado un marco de rendición de cuentas, que fue aprobado por la Junta en octubre de 2020⁴³. El marco aprobado complementa el marco de rendición de cuentas de la Secretaría de las Naciones Unidas.

115. El marco proporciona una lista de actores clave y funciones y responsabilidades específicas para garantizar la obligación del personal y de la Organización de rendir cuentas de modo eficaz y eficiente, así como una visión general de los mecanismos de seguimiento y evaluación para mantener dicha rendición de cuentas al día y bajo control. La Directora Ejecutiva debe rendir cuentas al Secretario General y firma un pacto con él anualmente en el que se establecen las prioridades para la obtención de resultados y las responsabilidades como funcionaria directiva superior de las Naciones Unidas.

116. Para garantizar la eficiencia y la rendición de cuentas dentro de la nueva estructura organizativa, en 2020 se elaboró una matriz de rendición de cuentas y responsabilidad corporativa, denominada “RACI” (abreviatura en inglés de “responsable, persona encargada de rendir cuentas, consultado, informado”), que se implantó gradualmente. La matriz establece las funciones, responsabilidades y relaciones jerárquicas de cada uno de los nuevos componentes de la Secretaría, así como la forma en que deben converger para actuar de forma más colaborativa y cohesionada. Sirve de base para los planes de trabajo de cada división, subdivisión, sección y dependencia.

117. Según la encuesta del personal realizada por la DCI, la mayoría de los encuestados (el 75 %) estaba de acuerdo o muy de acuerdo en que las relaciones jerárquicas estaban claras en sus dependencias y el 58 % de los encuestados estaba de acuerdo o muy de acuerdo en que las responsabilidades y los procesos de trabajo respectivos de sus dependencias estaban claros y bien documentados.

118. Para mejorar la eficacia en la gestión, se han creado varios comités bajo la dirección de la actual Directora Ejecutiva.

119. El Comité Ejecutivo está presidido por la Directora Ejecutiva y compuesto por los directores de las divisiones, el Jefe de Gabinete y altos funcionarios seleccionados. Asesora a la Directora Ejecutiva en materia de política y otros asuntos críticos para garantizar que ONU-Hábitat cumpla y refuerce su mandato. El Jefe de Gabinete actúa como secretario del Comité, que tiene previsto reunirse al menos una vez al mes. **En vista de la función del Comité Ejecutivo, que consiste en asesorar a la Directora Ejecutiva, los Inspectores son**

⁴³ HSP/EB.2020/24 y decisión 2020/3 de la Junta Ejecutiva (HSP/EB/2020/29), párr. 10.

del parecer que debería estar presidido por un funcionario superior que no sea la Directora Ejecutiva.

120. El Comité de Gestión de Programas está presidido por la Directora Ejecutiva Adjunta e integrado por la Directora Ejecutiva, los directores de división, los representantes regionales, el Jefe de Gabinete y todos los jefes de las subdivisiones, secciones y dependencias. Garantiza la alineación entre las divisiones y subdivisiones de conformidad con el plan estratégico 2020-2023. Está previsto que el Comité se reúna cada dos semanas.

121. El Comité de Examen de Proyectos, presidido por la Directora Ejecutiva Adjunta, ha sustituido al antiguo Grupo Consultivo de Proyectos. Garantiza la alineación entre las actividades normativas y operacionales de ONU-Hábitat a nivel de proyecto, aumenta el conocimiento del plan estratégico y las prioridades corporativas entre los directores de proyectos, y evita un enfoque fragmentado basado en proyectos. Las directrices operacionales, incluida la delegación de autoridad a los jefes regionales y de las subdivisiones, se publicaron en 2020 y se actualizaron a principios de 2022. Todos los proyectos deben cumplir los requisitos de evaluación, género e inclusión social, así como las comunicaciones corporativas. El Comité examinó 132 propuestas de proyectos en 2020⁴⁴ y 109 en 2021. Se reunió 39 veces en 2021⁴⁵.

122. Desde que el puesto de Director Ejecutivo Adjunto quedó vacante a finales de 2021, la Directora Ejecutiva también ha presidido el Comité de Examen de Proyectos. Recientemente, la Directora Ejecutiva ha delegado el examen de todos los proyectos de menos de 2 millones de dólares en comités de examen de proyectos a nivel regional.

123. El **Equipo de Coordinación Empresarial** está presidido por el Jefe de Gabinete; otros miembros del Equipo son el Director del Servicio de Gestión, Asesoramiento y Cumplimiento, representantes de cada división y otros altos funcionarios seleccionados. Coordina y refuerza la eficiencia de la Organización abordando cuestiones operativas en los ámbitos de la gestión financiera y de los recursos humanos, la adquisición, la tecnología de la información y las comunicaciones (TIC), la administración general y la gestión de los servicios comunes, así como la continuidad de las operaciones y la seguridad del personal. Está previsto que el equipo se reúna cada dos semanas.

124. Recientemente se ha creado un Comité Directivo sobre el Presupuesto, que se reunió por primera vez en febrero de 2022. El Comité ayuda a la Organización a desarrollar una forma más sistemática de determinar las necesidades presupuestarias, que se presentan a la Oficina de Planificación de Programas, Finanzas y Presupuesto de Nueva York y al grupo de trabajo especial sobre el programa de trabajo y presupuesto, que asesora a la Junta Ejecutiva en relación con todas las cuestiones presupuestarias.

125. Además de lo anterior, existen el **Comité de Asesoramiento y Supervisión de Riesgos** y el **Comité de Publicaciones**, que están presididos por la Directora Ejecutiva Adjunta. En 2021 el Comité de Publicaciones se reunió en tres ocasiones para racionalizar las publicaciones y reactivar los informes insignia, como el Informe sobre el estado de las ciudades.

126. El **Comité de Tecnología de la Información y las Comunicaciones (TIC)**: en su auditoría sobre las TIC en ONU-Hábitat (2014/085), la OSSI recomendó que ONU-Hábitat estableciese mecanismos de gobernanza de las TIC, incluido un comité interno de TIC. Se han realizado esfuerzos por establecer un comité de este tipo como órgano asesor de la alta dirección para garantizar que la Organización cuente con la infraestructura y los sistemas de TIC adecuados a fin de apoyar la consecución de sus objetivos estratégicos y operacionales. El mandato del Comité se redactó en 2016 y los miembros del Comité fueron nombrados por la Directora Ejecutiva en 2019. Sin embargo, todavía no se ha convocado la primera reunión del Comité, debido a las limitaciones financieras y a la insuficiencia de recursos para las TIC, incluida la escasa dotación de personal de la Dependencia de TIC del Servicio de Gestión, Asesoramiento y Cumplimiento. Una vez que el Comité comience a funcionar, debería actualizarse la estrategia de TIC de ONU-Hábitat.

⁴⁴ HSP/EB.2021/9.

⁴⁵ HSP/EB.2022/11.

127. **Gestión de riesgos:** ONU-Hábitat adoptó en 2015 unas directrices de aplicación para la gestión de los riesgos institucionales, que están en consonancia con la política de gestión de riesgos institucionales y control interno de la Secretaría de las Naciones Unidas. El **Comité de Asesoramiento y Supervisión de Riesgos** se creó para supervisar la gestión de los riesgos. El plan estratégico 2020-2023 enumera los riesgos institucionales y las medidas de mitigación, que servirían de base para un registro de riesgos institucionales de ONU-Hábitat. Aunque la Dependencia de Supervisión y Controles Internos dentro del Servicio de Gestión, Asesoramiento y Cumplimiento se encarga de la gestión de riesgos de la Organización con un funcionario de supervisión, la gestión de los riesgos es otro ámbito que carece de capacidad de ejecución. La situación actual de falta de personal para la gestión y la supervisión hace aún más esencial que la Secretaría elabore un registro de riesgos institucionales que ofrezca una visión general de los principales riesgos estratégicos y otros riesgos importantes a los que se enfrenta ONU-Hábitat, su posible impacto y las estrategias de mitigación y gestión.

128. Se espera que la siguiente recomendación mejore la rendición de cuentas y transparencia de ONU-Hábitat.

Recomendación 5

A más tardar a finales de 2023, la Directora Ejecutiva debería elaborar un registro de riesgos institucionales, con inclusión de los propietarios de los riesgos y los planes de acción para cada riesgo, y garantizar que los riesgos críticos a los que se enfrenta ONU-Hábitat se vigilen periódicamente y se adopten las medidas necesarias.

129. **Gestión de la continuidad de las operaciones:** en diciembre de 2021, la OSSI publicó un informe de auditoría (2021/67) sobre la respuesta a la pandemia de COVID-19 en la Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi, el PNUMA y ONU-Hábitat, en el que se concluía que la respuesta a la pandemia fue eficaz en Nairobi. Sin embargo, en el informe, la OSSI afirmó que el PNUMA y ONU-Hábitat podrían mejorar su cumplimiento de la política del sistema de las Naciones Unidas sobre el sistema de gestión de la resiliencia institucional, que fue aprobada por la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación en 2014 y actualizada en 2021. Esta recomendación está en consonancia con la recomendación 4 formulada en el examen de la DCI sobre la gestión de la continuidad de las operaciones en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas⁴⁶.

130. **Coordinación interna:** aunque la Secretaría ha creado varias estructuras para mejorar la rendición de cuentas y la gestión, la coordinación interna parece ser uno de los puntos débiles según los resultados de la encuesta del personal realizada por la DCI. Casi la mitad de los encuestados está en desacuerdo o muy en desacuerdo con que haya suficiente coordinación y cooperación entre la sede y las presencias sobre el terreno (47 %); entre divisiones, subdivisiones o secciones en la sede (45 %), y dentro de cada división, subdivisión o sección en la sede (40 %).

131. Cuatro encuestados indicaron la desconexión entre la sede, las oficinas regionales y las oficinas en los países. Un encuestado comentó que la estructura organizativa incompleta dificultaba mucho la cooperación entre divisiones debido al gran número de vacantes en puestos clave. Tres encuestados mencionaron que la sede había aplicado un enfoque más descendente y un encuestado afirmó que la dirección debería escuchar más al personal. Otro encuestado comentó que se podría mejorar la coordinación para cumplir el mandato de forma integrada y satisfacer mejor las necesidades de los Estados miembros.

132. Aunque los Inspectores elogian la labor general de la Secretaría, dadas las restricciones financieras y los limitados recursos humanos, **opinan que la Directora Ejecutiva debería mejorar la coordinación y la cooperación internas, por ejemplo, recabando las opiniones del personal que trabaja en las regiones y los países mediante encuestas periódicas al personal.**

⁴⁶ JIU/REP/2021/6.

E. Gestión de los recursos humanos

133. ONU-Hábitat forma parte de la Secretaría de las Naciones Unidas y su funcionamiento está regido por el marco y las políticas en materia de recursos humanos establecidos por la Asamblea General y las respectivas normas y reglamentos promulgados por el Secretario General.

134. La Secretaría de ONU-Hábitat proporciona actualizaciones periódicas a la Junta Ejecutiva sobre la situación de la plantilla y las medidas para abordar los desequilibrios de género y distribución geográfica en la composición de su personal.

135. **Representación geográfica:** a 31 de diciembre de 2021, 148 (47 %) funcionarios procedían de África, 93 (30 %) de Europa Occidental y otros Estados, 51 (16 %) de la región de Asia y el Pacífico, 17 (5,4 %) de América Latina y el Caribe y 4 (1,3 %) de Europa Oriental. Entre las nacionalidades del personal representadas, 57 % procedía de Estados miembros que estaban sobrerrepresentados, 25 % de Estados miembros representados dentro de un límite conveniente, 9 % de Estados miembros infrarrepresentados y 9 % de Estados miembros no representados⁴⁷.

136. **Se alienta además a la Directora Ejecutiva a que contrate a candidatos cualificados de los países infrarrepresentados o no representados, siempre que sea posible, para conseguir una diversidad geográfica más equilibrada entre el personal.**

137. **Paridad de género:** a 31 de diciembre de 2021, la plantilla global de ONU-Hábitat estaba compuesta por un 52 % de hombres y un 48 % de mujeres. Entre el personal del Cuadro de Servicios Generales, el 51 % eran mujeres y el 49 % hombres. Entre el personal del Cuadro Orgánico, el 54 % eran hombres y el 46 % mujeres. En la categoría P-2, 63 % eran mujeres y 37 % eran hombres; en la categoría P-3, el 51 % eran hombres y el 49 % mujeres; en la categoría P-4, el 54 % eran mujeres y el 46 % hombres; y en la categoría P-5, el 90 % eran hombres y el 10 % mujeres. En la categoría D-1, 87 % eran hombres y el 13 % mujeres, y hay igualdad en la categoría D-2, en la categoría de Subsecretario General y la Secretaria General Adjunta⁴⁸.

138. En 2021, la Directora Ejecutiva hizo un esfuerzo concertado para avanzar hacia la paridad de género en las categorías de P-5 y D-1, y escogió a tres mujeres para puestos de categoría P-5 y una para un puesto de categoría D-1. Lamentablemente, todas las candidatas declinaron su nombramiento⁴⁹.

139. **Los inspectores elogian los esfuerzos desplegados por la Directora Ejecutiva para abordar la paridad de género en las categorías P-5 y D-1 y alientan a que continúen esos esfuerzos.**

140. **Movilidad:** varios de los funcionarios entrevistados mencionaron que ONU-Hábitat no tenía un plan de rotación del personal y que había habido muy poca movilidad del personal entre la sede y el terreno. Ello quedó confirmado por los resultados de la encuesta del personal realizada por la DCI, que mostró que el 60 % de los encuestados estaban en desacuerdo o muy en desacuerdo cuando se les preguntó si creían que ONU-Hábitat fomentaba la movilidad de su personal dentro de la Organización o con otros organismos del sistema de las Naciones Unidas. Ocho de los encuestados destacaron la falta de movilidad en ONU-Hábitat como un problema y la necesidad de una rotación mínima del personal, especialmente para que los que trabajan en la sede tengan experiencia sobre el terreno, lo que está en consonancia con la reforma del sistema de desarrollo de las Naciones Unidas y que mejorará la conexión entre el trabajo normativo en la sede y las operaciones sobre el terreno.

141. Los encuestados también comentaron que las continuas restricciones financieras habían dificultado los traslados del personal, especialmente para aquellos que se encontraban en lugares de destino no aptos para familias y deseaban trasladarse a lugares de destino aptos para familias. De hecho, numerosos funcionarios con mucha antigüedad sobre el terreno no

⁴⁷ HSP/EB.2022/2/Add.3, párr. 8.

⁴⁸ *Ibid.*, párr. 6.

⁴⁹ *Ibid.*, párr. 7.

han tenido otra opción que abandonar la Organización, lo que supone una gran pérdida para la Organización, que afecta a la motivación y moral del personal.

142. Los inspectores opinan que debería fomentarse un plan de rotación del personal, teniendo en cuenta el interés de ONU-Hábitat por equilibrar y conectar sus actividades normativas y operacionales, así como sus esfuerzos por aplicar la reforma del sistema de desarrollo de las Naciones Unidas.

143. Transparencia en la gestión de los recursos humanos: otro aspecto destacado por los resultados de la encuesta del personal fue la transparencia en la aplicación de las políticas de recursos humanos, incluso en el proceso de promoción. Alrededor del 50 % de los encuestados se mostró en desacuerdo o muy en desacuerdo con la afirmación de que las políticas de recursos humanos se aplican de forma coherente y transparente, mientras que el 19 % está de acuerdo y solo el 3 % está muy de acuerdo. Más de la mitad de los encuestados (56 %) se mostró en desacuerdo o muy en desacuerdo con la afirmación de que el proceso de promoción en ONU-Hábitat era justo y transparente, mientras que el 11 % estaba de acuerdo y solo el 3 % estaba muy de acuerdo. Varios encuestados expresaron su desconfianza en la transparencia del proceso de promoción, citando, por ejemplo, que los ascensos podrían deberse a las preferencias de los responsables de la adopción de decisiones en lugar de basarse en el mérito de los candidatos.

144. Las cuestiones relativas a la gestión de los recursos humanos suelen generar debates, discusiones y frustraciones entre el personal de cualquier organización internacional. Las actuales medidas de austeridad en la Secretaría de ONU-Hábitat agravan aún más la situación. No obstante, **la Directora Ejecutiva debería abordar las percepciones negativas del personal respecto de la coherencia y la transparencia en la gestión de los recursos humanos, aplicando y demostrando el mayor grado de cumplimiento, transparencia y comunicación en la gestión de los recursos humanos, como en los procesos de contratación y promoción, para evitar la percepción de falta de equidad y los motivos de frustración y rumor.**

145. Duración de los contratos de consultoría: si bien ONU-Hábitat forma parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, es un “programa” que tiene operaciones sobre el terreno. Esta característica híbrida parece requerir la adaptación de las prácticas y los procedimientos de la Secretaría de las Naciones Unidas a las condiciones de ONU-Hábitat. Una de las cuestiones mencionadas por varios funcionarios entrevistados fue la duración de los contratos del personal que no es plantilla contratado para trabajar en proyectos de cooperación técnica sobre el terreno.

146. La instrucción administrativa de la Secretaría de las Naciones Unidas sobre consultores y contratistas particulares limita la duración del contrato de cada consultor a 24 meses en un período de 36 meses, ya sea continuo o no, e independientemente de los meses acumulados de trabajo real. La misma instrucción limita los servicios de un contratista particular a 6 meses o, en circunstancias especiales, 9 meses de trabajo en cualquier periodo de 12 meses consecutivos, independientemente de los meses acumulados de trabajo real⁵⁰.

147. ONU-Hábitat suele tener proyectos de cooperación técnica que duran entre 24 y 48 meses. La citada norma de la Secretaría de las Naciones Unidas sobre la duración de los contratos de consultoría no suele coincidir con la duración de los proyectos de ONU-Hábitat, por lo que podría afectar la ejecución y finalización de los proyectos de cooperación técnica.

148. Teniendo en cuenta la situación de financiación de ONU-Hábitat, que funciona con aproximadamente el 90 % de fondos para fines específicos, los inspectores recomiendan que la Directora Ejecutiva examine la cuestión de la duración de los contratos de consultoría con el Departamento de Estrategias, Políticas y Conformidad de la Gestión de la Secretaría de las Naciones Unidas.

⁵⁰ ST/AI/2013/4, párrs. 5.8 a 5.9.

F. Otras cuestiones relativas a la gestión

149. La **gestión de subvenciones** se refiere al proceso y los métodos establecidos en la Organización para la tramitación y supervisión de las subvenciones. La Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi es responsable de la aprobación, presentación de informes financieros y el cierre de las subvenciones, mientras que ONU-Hábitat es responsable de la creación y ejecución de las subvenciones, así como de la presentación de informes sustantivos al respecto.

150. Según el informe de auditoría de la OSSI (2020/018) sobre la gestión de las subvenciones en la Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi, el PNUMA y ONU-Hábitat, los datos disponibles sobre las subvenciones no estaban completos ni eran precisos, y los problemas de calidad afectaban la fiabilidad. Las diferentes entidades habían publicado procedimientos de gestión de subvenciones, pero estos no estaban armonizados; y no se habían establecido indicadores clave del desempeño para supervisar la eficacia de los procesos de gestión de las subvenciones. La OSSI llegó a la conclusión de que era necesario reforzar los controles internos relativos al cierre de las subvenciones, la presentación de informes sobre subvenciones, la gestión de la liquidez y la tramitación interna de los préstamos.

151. En 2018, tras una inspección minuciosa, se reveló que más de 1.000 proyectos que se remontan a 2015 no habían tenido un cierre financiero. Para recuperar la credibilidad financiera, la Secretaría inició un proceso sistemático de cierre de las cuentas en 2018 y hasta la fecha se han cerrado la mayoría de las cuentas de los proyectos (93 %). Los Inspectores elogian a la Secretaría por su actuación en ese sentido.

152. **Gestión del conocimiento:** la gestión del conocimiento es crucial para captar las lecciones aprendidas durante los cambios de liderazgo y la rotación de personal. Varias de las personas que respondieron a la encuesta del personal realizada por la DCI comentaron que la gestión de los conocimientos era un ámbito clave que debía desarrollarse para que ONU-Hábitat captara y compartiera sistemáticamente las experiencias y los enfoques que habían tenido éxito, especialmente sobre el terreno, para su posible reproducción y ampliación. Esta gestión de pruebas y conocimientos ayudaría a la recaudación de fondos y la presentación de informes a los donantes.

153. Los encuestados hicieron comentarios similares acerca de que la gestión del conocimiento era “ad hoc”, “una de las más débiles” o “muy pobre” en ONU-Hábitat, a pesar de que se generaban muchos conocimientos. Se afirmó que era necesario un enfoque corporativo para garantizar que la información producida y los conocimientos acumulados se registraran sistemáticamente y estuvieran disponibles y accesibles. Uno de los encuestados comentó que demasiadas reuniones en línea para compartir conocimientos se habían vuelto contraproducentes y que los directivos deberían alentar menos reuniones, pero mejor preparadas.

154. **Los Inspectores exhortan a la Directora Ejecutiva a que elabore una estrategia de gestión de los conocimientos, que garantice un enfoque institucional de la gestión sistemática de los conocimientos, y que imparta la formación correspondiente al personal.**

155. **Servicios administrativos y de apoyo de la Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi:** la Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi se creó a partir del 1 de enero de 1996 como sucesora de la Dependencia de Servicios Comunes de las Naciones Unidas en Nairobi y de las dos divisiones de administración separadas del PNUMA y ONU-Hábitat. El objetivo de la creación de la Oficina era reforzar la presencia de las Naciones Unidas en Nairobi y lograr economías de escala.

156. En el marco de un memorando de entendimiento y de acuerdos específicos de prestación de servicios con ONU-Hábitat, la Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi presta servicios administrativos y otros servicios de apoyo al Programa. Los servicios administrativos de la Oficina abarcan: presupuesto y finanzas; recursos humanos; TIC; apoyo central; y adquisiciones. Los servicios de apoyo incluyen la gestión de conferencias y la seguridad. El desempeño de los servicios de la Oficina se controla mediante indicadores clave

del desempeño establecidos en acuerdos de prestación de servicios. En lo que respecta a los recursos del presupuesto ordinario de las Naciones Unidas, la recuperación de los costes de la Oficina se realiza mediante asignaciones directas de la Secretaría de las Naciones Unidas. En el caso de las operaciones de mantenimiento y las actividades que no se financian con recursos del presupuesto ordinario, la Oficina utiliza un sistema de tarjetas de crédito desglosadas.

157. Según la encuesta del personal realizada por la DCI, mientras que el 19 % de los encuestados estaba de acuerdo o muy de acuerdo en que los procesos administrativos entre ONU-Hábitat y la Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi eran eficientes y claros, el 59 % estaba en desacuerdo o muy en desacuerdo. Del mismo modo, el 20 % de los encuestados estaba de acuerdo o muy de acuerdo en que la Oficina prestaba excelentes servicios para apoyar las operaciones de ONU-Hábitat, mientras que el 56 % estaba en desacuerdo o muy en desacuerdo.

158. En sus observaciones, pocos encuestados reconocieron mejoras en los servicios de la Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi, mientras que varios explicaron su insatisfacción con esos servicios por ser lentos en la tramitación de los servicios administrativos y de apoyo, menos eficientes y más costosos, sobre todo en los ámbitos de recursos humanos y adquisiciones. Uno de los encuestados comentó que los actuales servicios de apoyo de ONU-Hábitat y la Oficina de las Naciones Unidas no fomentan la eficiencia y la rentabilidad, lo que desalentaba a los donantes a la hora de aportar fondos a ONU-Hábitat. Varios funcionarios entrevistados afirmaron también que el proceso de contratación tardaba demasiado tiempo para los contratos de corta duración y que los retrasos en la contratación afectaban la ejecución de los proyectos, lo que ponía en riesgo el prestigio de la Organización.

159. La Secretaría de ONU-Hábitat y la Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi se han esforzado por mejorar la coordinación de los procesos aclarando las funciones y responsabilidades para evitar posibles duplicaciones y solapamientos de tareas y reducir los retrasos, especialmente en las esferas de recursos humanos y adquisiciones. Se están celebrando reuniones periódicas entre el Director de la División de Servicios Administrativos de la Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi y el Director de la División de Servicios de Asesoramiento en materia de Gestión y Cumplimiento de ONU-Hábitat, que es el principal punto de contacto con la Oficina para debatir los problemas, encontrar soluciones y mejorar los procesos.

160. **Servicios de apoyo del PNUD y la UNOPS:** habida cuenta de que ONU-Hábitat no cuenta con oficinas físicas en todas las zonas en las que opera, aplica un modelo híbrido: utiliza los recursos de la Secretaría de las Naciones Unidas en los lugares en los que tiene oficina; y utiliza los recursos del PNUD y de la UNOPS en lugares en los que no se dispone de la infraestructura de la Secretaría de las Naciones Unidas, incluida la infraestructura para la contratación y los pagos. El PNUD presta servicios relacionados con las finanzas, las adquisiciones, los recursos humanos y otros apoyos administrativos, según sea necesario, y utiliza su lista de precios universal para cobrar por cada servicio. ONU-Hábitat y el PNUD firmaron un memorando de entendimiento que regula el marco general de la relación. La UNOPS presta servicios de apoyo a los recursos humanos y utiliza tarifas acordadas y especificadas en el acuerdo de servicios de apoyo a los recursos humanos firmado entre ONU-Hábitat y UNOPS. ONU-Hábitat recibe informes mensuales tanto del PNUD como de la UNOPS sobre todo el personal contratado por las respectivas organizaciones en nombre de ONU-Hábitat.

161. Este modelo híbrido parece razonable teniendo en cuenta la naturaleza de ONU-Hábitat como parte de la Secretaría de las Naciones Unidas y como programa con actividades operativas sobre el terreno.

162. Según la encuesta del personal, casi la mitad de los encuestados (47 %) estaba de acuerdo o muy de acuerdo en que el PNUD prestaba excelentes servicios de apoyo a ONU-Hábitat. Del mismo modo, el 46 % de los encuestados estuvo de acuerdo o muy de acuerdo en que UNOPS prestaba excelentes servicios de apoyo a ONU-Hábitat.

163. Si bien casi la mitad de los encuestados se mostraron satisfechos con los servicios de apoyo del PNUD y la UNOPS, algunos encuestados y varios funcionarios entrevistados comentaron que, aunque la UNOPS y el PNUD prestaban mejores servicios, los altos

directivos alentaban ahora al personal a utilizar los servicios de la Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi. Sin embargo, algunos de los encuestados y funcionarios entrevistados afirmaron que la Oficina parecía estar desbordada por el volumen de trabajo generado por ONU-Hábitat y no era capaz de prestar servicios de manera oportuna. Los retrasos en la contratación y las adquisiciones afectan a la ejecución de los proyectos, especialmente sobre el terreno, lo que pone a ONU-Hábitat en desventaja y afecta negativamente su reputación. **Es necesario vigilar estrechamente el desempeño de cada proveedor de servicios, especialmente de la Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi, y deberían establecerse los criterios de selección utilizados para escoger a esos proveedores de servicios entre la Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi, el PNUD y la UNOPS, a fin de garantizar la transparencia y evitar la confusión**

V. Supervisión y evaluación

164. ONU-Hábitat, como parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, está sujeta a la supervisión interna a través de las auditorías, investigaciones, inspecciones y evaluaciones de la OSSI, y a la auditoría externa de la Junta de Auditores. Como parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, también es una organización participante en la DCI, y es supervisada por esta. Además, ONU-Hábitat cuenta con su propia Dependencia de Evaluación Independiente.

165. La OSSI realiza auditorías internas basadas en el riesgo de ONU-Hábitat, así como cuestiones transversales que examinan la Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi, el PNUMA y ONU-Hábitat. La OSSI también lleva a cabo investigaciones de los funcionarios sospechosos de haber cometido alguna falta de conducta. Los informes de auditoría recientes incluyen una evaluación de la respuesta a la pandemia de COVID-19 (párr. 129 anterior), la gestión de las subvenciones (párr. 150 anterior) y los gastos de apoyo a los programas.

166. Los **gastos de apoyo a los programas** se refieren a los gastos generales recaudados en los fondos fiduciarios o los gastos extrapresupuestarios para financiar los servicios de apoyo a los programas correspondientes. Según el informe de auditoría de la OSSI sobre los gastos de apoyo a los programas en ONU-Hábitat (2020/062), era necesario reforzar los controles internos relativos a la gestión de los gastos de apoyo a los programas para aumentar la transparencia y la eficacia.

167. La constatación basada en la auditoría indica lo siguiente.

- ONU-Hábitat aplicó unos porcentajes de gastos de apoyo a los programas diferentes a los de la política de las Naciones Unidas.
- No existía ningún mecanismo para garantizar que los recursos de apoyo a los programas se utilizasen de forma equitativa para las operaciones extrapresupuestarias que generaban los ingresos.
- ONU-Hábitat no tenía criterios claros y transparentes para la asignación de los ingresos de apoyo a los programas.

168. La OSSI formuló recomendaciones, como la de revisar y actualizar las tasas de los gastos de apoyo a los programas; y desarrollar criterios claros y transparentes para la asignación y distribución de los ingresos de apoyo a los programas.

169. La Junta de Auditores también hizo una recomendación a ONU-Hábitat en 2019 para que estableciera un marco y una metodología para la recuperación total de los costes de acuerdo con la resolución 67/226 de la Asamblea General⁵¹.

170. La Secretaría de ONU-Hábitat ha redactado una política de gastos de apoyo a los programas y de recuperación de gastos, que se presentó a principios de 2022 a la Oficina de Planificación de Programas, Finanzas y Presupuesto de Nueva York para que la revisase y diese su opinión.

171. En el marco de las nuevas estructuras de gobernanza y organización de ONU-Hábitat, el Director del Servicio de Gestión, Asesoramiento y Cumplimiento presenta los informes anuales de la OSSI a la Junta Ejecutiva. Sin perjuicio de las competencias y la integridad del personal de la Secretaría que presenta estos informes, **la OSSI, como función independiente, debería presentar sus informes a la Junta Ejecutiva.**

172. La **Junta de Auditores** realiza una auditoría anual de los estados financieros de ONU-Hábitat y examina sus operaciones en relación con la eficacia de sus procedimientos financieros, su sistema de contabilidad, sus controles internos y, en general, la administración y gestión de las operaciones.

173. El cuadro 5 ilustra el estado de las recomendaciones anteriores pendientes de la Junta de Auditores. En él se puede constatar que son muchas las recomendaciones pendientes.

⁵¹ A/74/5/Add.9.

Cuadro 5

Estado de las recomendaciones anteriores de la Junta de Auditores 2018-2020 cuya ejecución está pendiente

Número de recomendaciones anteriores a 31 de diciembre			Recomendaciones aplicadas en su totalidad durante el año			Tasa de aplicación (porcentaje)		
2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020
20	38	66	4	3	3	20	8	4,5

Fuente: A/74/5/Add.9, A/75/5/Add.9 y A/76/5/Add.9.

174. La Junta de Auditores está preocupada por el bajo índice de aplicación de las recomendaciones por parte de ONU-Hábitat. El Comité Asesor de Auditoría Independiente también ha destacado el bajo índice de aplicación y ha instado al personal directivo a seguir esforzándose por garantizar la aplicación oportuna de las recomendaciones de la Junta de Auditores⁵².

175. La Secretaría de ONU-Hábitat ha establecido una Dependencia de Supervisión y Controles Internos dentro de la División de Servicio de Gestión, Asesoramiento y Cumplimiento para apoyar y facilitar la labor de los auditores internos y externos y asegurar la aplicación oportuna y completa de las recomendaciones de la auditoría. A agosto de 2021, de las 63 recomendaciones que la Junta de Auditores había considerado que estaban siendo implementadas, la Secretaría consideró que 28 se habían aplicado y solicitó su cierre a la Junta, mientras que los 35 restantes estaban en proceso de implementación⁵³.

176. En su informe correspondiente al año que finalizó el 31 de diciembre de 2020, la Junta de Auditores formuló 25 nuevas recomendaciones a ONU-Hábitat, de las cuales 6 fueron identificadas por la Junta como las principales⁵⁴. A agosto de 2021, la Secretaría consideraba que 9 recomendaciones se habían aplicado y solicitó su cierre a la Junta, mientras que los 16 restantes estaban en proceso de implementación⁵⁵.

177. Los Inspectores elogian los recientes esfuerzos realizados por la Secretaría por abordar algunas recomendaciones de auditoría pendientes. No obstante, se espera que la siguiente recomendación mejore el cumplimiento en ONU-Hábitat.

Recomendación 6

Dadas las actuales limitaciones financieras y la situación de la plantilla de la Secretaría de ONU-Hábitat, la Directora Ejecutiva debería aplicar con urgencia las principales recomendaciones de auditoría pendientes.

178. En 2016, la DCI llevó a cabo un examen de la aceptación y la aplicación de sus recomendaciones por parte de ONU-Hábitat y emitió una carta de gestión dirigida a la Directora Ejecutiva en la que se instaba la adopción de medidas⁵⁶. En la carta de gestión se señalaba que los índices de aceptación y aplicación de las recomendaciones de la DCI por parte de la Organización estaban muy por debajo de la media de las 28 organizaciones participantes en la DCI.

179. Esta tendencia continúa. La tasa de aceptación por parte de ONU-Hábitat de las recomendaciones de la DCI entre 2016 y 2020 fue del 24,5 % y la tasa de aplicación de las recomendaciones aceptadas fue del 45,95 %, ambas muy por debajo de la media de las 28

⁵² A/74/280, A/75/293 y A/76/270.

⁵³ A/76/307/Add.1, párrs. 921 y 922.

⁵⁴ A/76/5/Add.9.

⁵⁵ A/76/307/Add.1, párrs. 154 y 155, cuadro 31.

⁵⁶ JIU/ML/2016/9. Disponible en el sitio web de la DCI.

organizaciones participantes en la DCI⁵⁷. Durante el mismo período, ONU-Hábitat informó de un alto porcentaje de recomendaciones como “no disponible” (75,5 %).

180. Los Inspectores entienden que los limitados recursos han dificultado a ONU-Hábitat el seguimiento y la aplicación de las recomendaciones de la DCI. **Sin embargo, los Inspectores alientan a la Directora Ejecutiva a que actualice el estado de la aceptación y la aplicación de las recomendaciones de la DCI en el sistema de seguimiento web de la Dependencia.**

181. La **Dependencia de Evaluación Independiente** de ONU-Hábitat se creó en 2012. Se encuentra ubicada en la Oficina de la Directora Ejecutiva y el Jefe de la Dependencia se subordina a la Directora Ejecutiva. La Dependencia tiene el mandato de planificar, gestionar, realizar, informar, difundir y hacer el seguimiento de las evaluaciones de ONU-Hábitat. También apoya las evaluaciones realizadas por la OSSI y los exámenes de la DCI.

182. La política de evaluación de ONU-Hábitat fue desarrollada y adoptada en enero de 2013. **Los Inspectores recomiendan que se revise y actualice la política de evaluación, por ejemplo, reflejando los cambios recientes en la estructura de gobernanza y en la Secretaría.**

183. En 2021, en respuesta a la petición del Presidente de la Junta Ejecutiva de incluir un subtema relativo a la evaluación en su programa, se presentó a la Junta, en su segundo período de sesiones de 2021, un informe sobre la aplicación y el seguimiento de los informes de evaluación en ONU-Hábitat⁵⁸. El Director de la División de Servicio de Gestión, Asesoramiento y Cumplimiento hizo una presentación. Si bien la evaluación debería haber sido presentada por la función de evaluación independiente, el hecho de que se incluyese en la agenda de la Junta Ejecutiva es un ejemplo de buena práctica. En futuras reuniones de la Junta Ejecutiva, **los Inspectores recomiendan que la Dependencia de Evaluación Independiente rinda informe directamente a la Junta Ejecutiva de forma regular.**

⁵⁷ La tasa media de aceptación en todas las organizaciones participantes en la DCI entre 2013 y 2020 fue del 70,82 % y la tasa de aplicación de las recomendaciones que habían sido aceptadas fue del 70,52 %, según el sistema de seguimiento basado en la web de la DCI.

⁵⁸ HSP/EB.2021/INF/5.

VI. Conclusiones y próximas medidas

184. La reciente reforma de la gobernanza de ONU-Hábitat ha ampliado las oportunidades para que los Estados miembros participen en la Organización, mejoren su supervisión y, por tanto, aumenten la rendición de cuentas de su Secretaría. Sin embargo, la situación financiera de ONU-Hábitat sigue suscitando gran preocupación. Las contribuciones de los Estados miembros al fondo para fines generales de la Fundación son muy inferiores al presupuesto que había aprobado la Junta Ejecutiva.

185. Para cubrir estos déficits, en 2017 la dirección de ONU-Hábitat aprobó un préstamo interno de 3 millones de dólares del fondo de apoyo a los programas destinado al fondo para fines generales de la Fundación. Las medidas de austeridad están en vigor desde 2018. La dirección también ha hecho un llamamiento enérgico a los Estados miembros para que contribuyan al fondo para fines generales de la Fundación para las actividades básicas y el programa de trabajo aprobado por la Junta Ejecutiva. La situación está mejorando, pero todavía menos de una cuarta parte de los 193 Estados miembros contribuyen al fondo para fines generales de la Fundación. A diciembre de 2021, el préstamo interno no se había reembolsado.

186. Los déficits del fondo para fines generales de la Fundación han obstaculizado la plena implementación de la reestructuración organizativa, que comenzó en 2018 en paralelo a la reforma de la gobernanza. La Secretaría ha estado funcionando con solo dos tercios del número de puestos originalmente estimado para la aplicación del plan estratégico para el período 2020-2023. Siguen vacantes muchos puestos de categoría superior y las funciones básicas del trabajo normativo, y existe una escasez crónica de recursos y personal para la gestión, la promoción y la supervisión. El personal está al límite y su moral se ha visto gravemente afectada. El bajo índice de aplicación de las recomendaciones de las auditorías es otro grave riesgo para la Organización que no debería pasarse por alto y que podría suponer un riesgo para las Naciones Unidas.

187. ONU-Hábitat se encuentra en una situación crítica. La Organización no puede proseguir su labor de forma creíble con recursos insuficientes y personal inadecuado para abordar las recomendaciones derivadas de la supervisión. Hay que considerar un nuevo enfoque antes de que los riesgos superen su mandato.

188. En las etapas finales del examen, los Inspectores tuvieron conocimiento de que el Secretario General había enviado a un funcionario a ONU-Hábitat. Si bien esto podría ser una señal positiva, los Inspectores opinan que ONU-Hábitat, al formar parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, debería buscar urgentemente el apoyo sustantivo de la Secretaría de las Naciones Unidas y recomiendan lo siguiente.

Recomendación 7

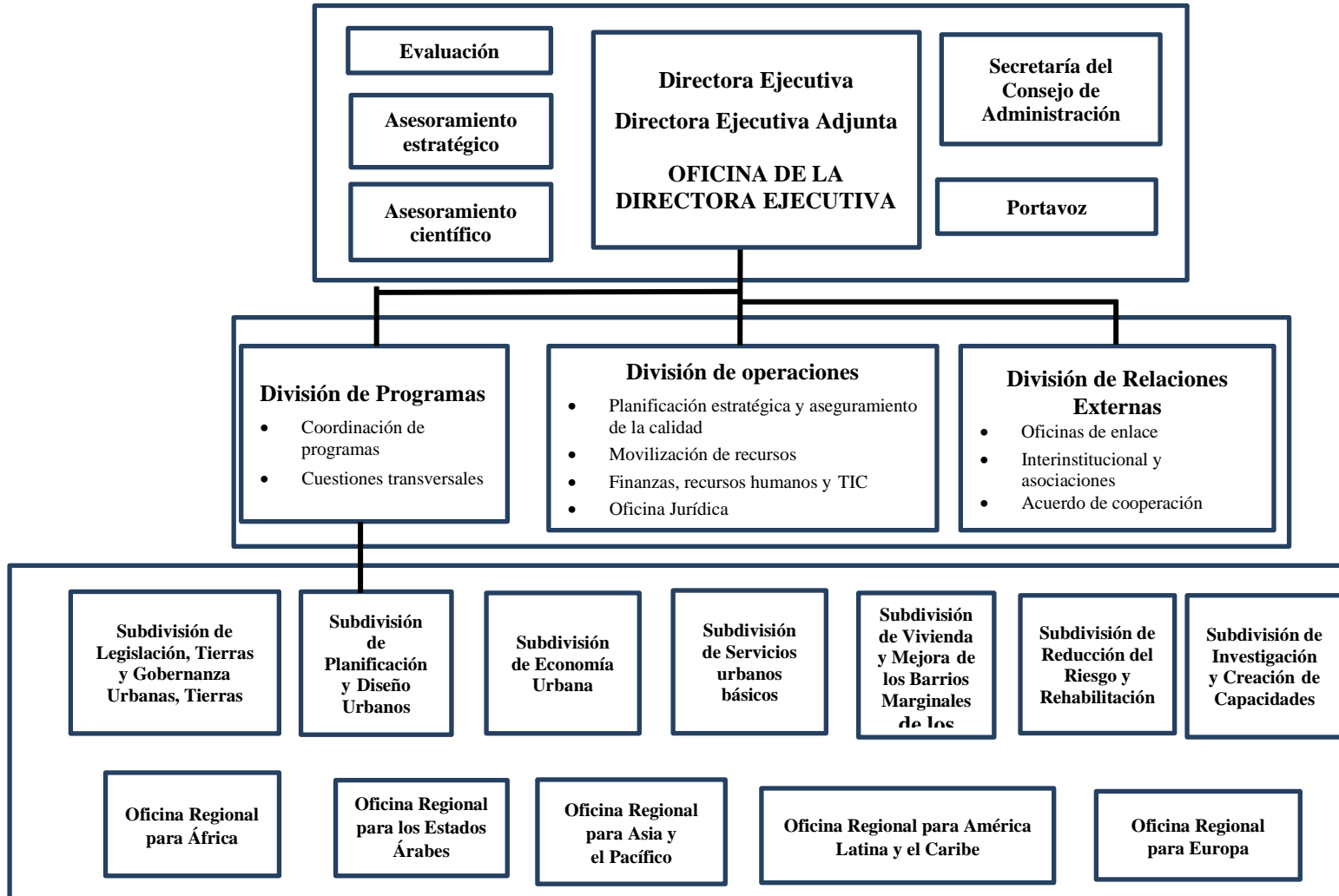
La Directora Ejecutiva debería examinar con el Secretario General de manera urgente los actuales problemas financieros y de recursos humanos y solicitar apoyo sustantivo y arreglos especiales, sin costo alguno para ONU-Hábitat, hasta que se asegure la estabilidad financiera del fondo para fines generales de la Fundación.

189. Teniendo en cuenta lo anterior, los Inspectores también opinan que el Secretario General debería abordar la situación actual de ONU-Hábitat con carácter prioritario para que el Programa pueda cumplir su mandato y evitar cualquier riesgo para la reputación de las Naciones Unidas.

Recomendación 8

El Secretario General debería, con carácter prioritario, abordar las cuestiones financieras y de recursos humanos que afectan a ONU-Hábitat, reevaluar su capacidad para cumplir su mandato y estudiar la forma de convertirla en una entidad más viable y sostenible.

Estructura de la Secretaría de ONU-Hábitat (2013)



Fuente: Memorando de la Directora Ejecutiva de 7 de agosto de 2013.

Anexo II

Resumen de las medidas que han de adoptar las organizaciones participantes en relación con las recomendaciones de la Dependencia Común de Inspección

Informe	Adopción de medidas Para información	Impacto previsto:	Naciones Unidas, sus fondos y programas														Organismos especializados y OIEA														
			JJE	Naciones Unidas ^a	ONUSIDA	UNCTAD	ITC	PNUD	PNUMA	UNFPA	ONU-Hábitat	ACNUR	UNICEF	UNODC	UNOPS	UNRWA	ONU-Mujeres	WFP	FAO	OIEA	OACI	OIT	OMI	UIT	UNESCO	ONUDI	OMT	UPU	OMS	OMPI	OMM
			<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
			<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Recomendación 1	f									L																					
Recomendación 2	f									L																					
Recomendación 3	f									L																					
Recomendación 4	i									E																					
Recomendación 5	a									E																					
Recomendación 6	e									E																					
Recomendación 7	i									E																					
Recomendación 8	i		E																												

Leyenda:

- L:** Recomendación para adopción de decisión por el órgano legislativo
- E:** Recomendación para adopción de medidas por la jefa ejecutiva
- : La recomendación no requiere la intervención de esta Organización

Impacto previsto:

a: mejora de la transparencia y la rendición de cuentas **b:** difusión de buenas/mejores prácticas **c:** mejora de la coordinación y la cooperación **d:** fortalecimiento de la coherencia y la armonización **e:** mejora del control y el cumplimiento **f:** mejora de la eficacia **g:** ahorro financiero significativo **h:** mejora de la eficiencia **i:** otros.

^a Según se enumera en el documento ST/SGB/2015/3.