



Asamblea General

Distr. general
11 de septiembre de 2014
Español
Original: inglés

Sexagésimo noveno período de sesiones

Tema 137 del programa provisional*

Dependencia Común de Inspección

Examen de la gestión de los asociados en la ejecución en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a los miembros de la Asamblea General sus observaciones y las de la Junta de los Jefes Ejecutivos (JJE) del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación sobre el informe de la Dependencia Común de Inspección titulado “Examen de la gestión de los asociados en la ejecución en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas” (JIU/REP/2013/4).

Resumen

En el informe de la Dependencia Común de Inspección titulado “Examen de la gestión de los asociados en la ejecución en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas” (JIU/REP/2013/4) se analizan los métodos que esas organizaciones utilizan actualmente para seleccionar y gestionar asociados en la ejecución, se trata de encontrar elementos y problemas comunes y se determinan buenas prácticas para la utilización de los asociados.

En la presente nota se reflejan las opiniones de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en relación con las recomendaciones formuladas en ese informe. Las opiniones se han consolidado sobre la base de la información proporcionada por las organizaciones que integran la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación, que acogieron con agrado el informe y apoyaron algunas de sus conclusiones.

* A/69/150.



I. Introducción

1. En el informe de la Dependencia Común de Inspección titulado “Examen de la gestión de los asociados en la ejecución en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas” (JIU/REP/2013/4) se analizan los métodos que esas organizaciones utilizan actualmente para seleccionar y gestionar asociados en la ejecución, se trata de encontrar elementos y problemas comunes y se determinan buenas prácticas para la utilización de los asociados.

II. Observaciones generales

2. Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas acogen con beneplácito el informe de la Dependencia Común de Inspección sobre la gestión de los asociados en la ejecución. Las organizaciones juzgaron que el informe era exhaustivo y que la mayoría de sus recomendaciones era pertinente, aplicable y hacía aportaciones valiosas para mejorar la gestión de las relaciones con los asociados en la ejecución. Algunas organizaciones señalaron que varias de las recomendaciones contenían medidas que no podían justificarse a causa de sus costos, en particular en el caso de las entidades de menor tamaño, y que resultarían más útiles y fáciles de aplicar para las organizaciones que recurrían ampliamente a asociados en la ejecución y trabajan en proyectos de gran escala.

III. Observaciones concretas sobre recomendaciones

Recomendación 1

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben actuar para asegurarse de que sus respectivos arreglos de asociación que conllevan la transferencia de recursos de las Naciones Unidas a terceros (en particular asociados en la ejecución) se definan claramente para distinguirlos de otros tipos de asociación que no reciben fondos de las Naciones Unidas, así como de los contratos comerciales, con el fin de velar por que se apliquen las normas y reglamentos adecuados en cada caso.

3. Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas apoyan, por lo general, la recomendación 1, que exhorta a los jefes ejecutivos a que distingan de manera clara, dentro de las normas y los reglamentos, entre las asociaciones que reciben financiación y las asociaciones de otros tipos que no la reciben, así como los acuerdos comerciales. Algunos organismos están depurando sus directrices para hacerlas más uniformes y, por lo tanto, aplicables a una amplia gama de circunstancias, con independencia de si sus fondos proceden de las Naciones Unidas, y, por consiguiente, indican que tal vez no puedan aplicar ciertos aspectos de esta recomendación.

Recomendación 2

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben asegurarse de que todas las organizaciones dispongan de fácil acceso a información clave sobre los asociados en la ejecución, como por ejemplo los gastos desglosados por finalidad (programas, proyectos, actividades, etc.),

modalidad (entidad pública nacional, ONG/organización de la sociedad civil, etc.) y evaluación del desempeño. Esa información clave debe transmitirse regularmente a los órganos legislativos con arreglo a los mecanismos vigentes de presentación de informes.

4. Las organizaciones apoyan la recomendación 2 y varias entidades han indicado que ya han adoptado o están adoptando medidas para conservar en los sistemas de información los datos más importantes relativos a los asociados en la ejecución. Algunos organismos cuestionaron un aspecto de la recomendación concerniente a la necesidad de informar de manera diferenciada a los órganos legislativos, ya que esos informes ya están comprendidos en los mecanismos vigentes de presentación de informes. Además, los organismos indican que la utilización de asociados en la ejecución es una de las diversas modalidades empleadas para aplicar programas de cooperación técnica y, por tanto, cuestionan el valor de la presentación de informes por separado. Por último, las organizaciones señalan que una cuestión clave de la aplicación de la recomendación será definir el “desempeño” de los asociados en la ejecución, y sugirieron que sería importante recoger no solo la ejecución del proyecto (esto es, los gastos), sino también sus resultados (esto es, los logros y el progreso en la consecución de los objetivos).

Recomendación 3

Los órganos legislativos del sistema de las Naciones Unidas deben encargar a los jefes ejecutivos de sus respectivas organizaciones que preparen y les remitan un amplio marco estratégico de asociación específico para cada organización, que incluya a los asociados en la ejecución y esté en consonancia con sus objetivos estratégicos institucionales en general. Ese marco debe incluir un análisis de los recursos necesarios para hacerlo operativo.

5. Las organizaciones observan que la recomendación 3 está dirigida a los órganos legislativos y reconocen su petición de que se prepare un marco estratégico específico para cada organización que esté en consonancia con sus objetivos estratégicos institucionales en general. La mayoría de las organizaciones apoya la esencia de la recomendación, aunque algunas sugirieron que, en lugar de preparar un “marco estratégico de asociación” separado, las organizaciones tal vez deseen incluir aspectos de las asociaciones en sus planes estratégicos respectivos. Algunas entidades señalan que los asociados en la ejecución no están incluidos nominalmente en su estrategia institucional general, ya que en algunos casos las oficinas en los países los eligen en el transcurso de la aplicación de sus programas para los países. También se ha indicado que los recursos necesarios se determinarían en el plan de trabajo.

Recomendación 4

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben establecer procesos rigurosos de selección y evaluación de los asociados en la ejecución, que estén diseñados para determinar sus capacidades y posibles deficiencias y riesgos, además de asegurar su capacidad de cumplir los requisitos para la aplicación de los programas.

6. Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas aceptan y acogen con beneplácito la recomendación 4, que se refiere a la necesidad de que los procesos de selección y evaluación de los asociados en la ejecución sean rigurosos, al tiempo que

señalan que el alcance de las evaluaciones o las actividades de diligencia debida puede depender del tipo de mandato de los asociados en la ejecución potenciales. Por ejemplo, es improbable que un ministerio competente de un gobierno acepte los mismos niveles de escrutinio que una ONG o una organización de la sociedad civil local, y todos los procesos normalizados deben tener en cuenta este aspecto. Para los asociados en la ejecución que sean indispensables para la sostenibilidad nacional, como los ministerios, o para los interesados a los que resulte difícil llegar, como las organizaciones de base, las evaluaciones son un punto de partida para el desarrollo de la capacidad y no siempre un instrumento de selección. Además, como se señala en el informe, algunas organizaciones (como la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, el Fondo de Población de las Naciones Unidas y el Programa Mundial de Alimentos) ya realizan evaluaciones y ejercicios de diligencia debida en estrecha consulta con los asociados en la ejecución de que se trate.

Recomendación 5

La Asamblea General, en el contexto de la revisión cuatrienal amplia de la política y en consonancia con el esfuerzo en curso para desarrollar un marco común de las Naciones Unidas que permita medir los progresos realizados respecto del fomento de la capacidad nacional, debe encargar un estudio a nivel de todo el sistema para hacer balance de los enfoques, las iniciativas y los sistemas empleados con los asociados en la ejecución por lo que se refiere a su efectividad e impacto respecto del fortalecimiento de las capacidades nacionales y el fomento de la implicación nacional al llevar a término programas y actividades con miras a un desarrollo sostenible.

7. Al tiempo que observan que la recomendación 5 está dirigida a los órganos legislativos, los organismos apoyan y acogen con beneplácito la petición de que se realice un estudio para hacer balance de la “efectividad e impacto [de los asociados en la ejecución] respecto del fortalecimiento de las capacidades nacionales y el fomento de la implicación nacional al llevar a término programas y actividades con miras a un desarrollo sostenible”.

8. Algunos organismos sugieren que la evaluación de los asociados en la ejecución se limite a la efectividad y los resultados en materia de desarrollo, en lugar de apuntar a estudios del impacto. Además, sería importante comparar la labor realizada con asociados en la asociación y los programas aplicados directamente por las organizaciones de las Naciones Unidas.

9. Los organismos sugieren que, al diseñar el estudio, sería importante definir con claridad las capacidades nacionales que se estén evaluando (por ejemplo, la gestión del proyecto de conformidad con las normas y los reglamentos de las Naciones Unidas, la planificación nacional para el desarrollo sostenible, etc.). Sería crucial centrarse en la relación de causalidad entre la asociación con las Naciones Unidas y los progresos en capacidad nacional, en especial en el efecto de las diferentes modalidades (aplicación nacional/ejecución nacional frente a fondos mancomunados bajo el control del gobierno/planes de acción para todo el sistema) sobre el desarrollo de las capacidades. También sería importante definir qué es y cómo se mide la “implicación nacional”. Por ejemplo, se podría medir una mayor implicación nacional en los procesos y los resultados de desarrollo nacionales en función de la medida en que los asociados nacionales tienen en cuenta la iniciativa

para fijar sus propios objetivos y prioridades y para diseñar y llevar a cabo iniciativas para lograrlos. Cabe señalar que el desarrollo de capacidades y la implicación son conceptos que no pueden separarse.

10. Los organismos observan que, dentro del sistema de las Naciones Unidas, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha preparado un marco para evaluar las capacidades nacionales de planificación, aplicación, vigilancia y presentación de informes, acompañado de los indicadores correspondientes. El enfoque y el marco del PNUD para medir las capacidades se prepararon e implantaron en 2010 para medir los cambios en las capacidades y el desempeño resultante, la estabilidad y la adaptabilidad de las instituciones y los sistemas. Se ha elaborado material de asesoramiento conexo, en particular metodologías e instrumentos de medición, que se ha aplicado en programas de países de las cinco regiones. Además, en 2011 el PNUD, para evaluar el nivel de integración del desarrollo de la capacidad en los proyectos del Programa, puso en marcha su dispositivo de seguimiento del desarrollo de la capacidad, que incluye medidas para determinar cuán bien están definidos en el diseño de los proyectos los indicadores y los resultados de desarrollo de la capacidad. Estos progresos pueden constituir un punto de partida útil para el estudio recomendado.

Recomendación 6

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben actuar para fortalecer los acuerdos suscritos con los asociados en la ejecución y otros instrumentos jurídicos conexos en consonancia con las buenas prácticas a fin de asegurarse de que incluyan todas las disposiciones necesarias para salvaguardar los intereses y derechos de sus organizaciones.

11. Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas se muestran de acuerdo con la necesidad de fortalecer los acuerdos suscritos con los asociados en la ejecución para salvaguardar los intereses y los derechos de sus organizaciones, como se aconseja en la recomendación 6.

Recomendación 7

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben establecer marcos de vigilancia basada en los riesgos que les permitan proporcionar orientaciones a sus respectivas organizaciones para que vigilen de manera sistemática los programas y proyectos llevados a término por los asociados en la ejecución. Las oficinas en los países adaptarán los marcos para que los tipos de intervención se correspondan de la mejor manera posible con el entorno específico de cada país.

12. Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas están de acuerdo en la necesidad de establecer marcos de vigilancia informados que incluyan evaluaciones de los riesgos para los proyectos ejecutados por asociados en la ejecución, como se aconseja en la recomendación 7, y señalan que, en muchos sentidos, el marco revisado del método armonizado para las transferencias en efectivo del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo cumple esas condiciones. El método armonizado para las transferencias en efectivo, que se diseñó inicialmente en 2005, establece un marco operacional común para transferir fondos a asociados en la ejecución a fin de apoyar una mayor armonía entre la ayuda al desarrollo y las prioridades nacionales y fortalecer las capacidades nacionales para la gestión y la rendición de cuentas, al

tiempo que se introduce un enfoque de gestión del riesgo en las transferencias de efectivo. El marco entraña sustituir las garantías de transferencias de efectivo derivadas de las auditorías y los controles de nivel de proyecto por un método de garantías derivadas de evaluaciones basadas en el sistema y los riesgos, actividades de garantía y auditorías. El marco se ha revisado recientemente para resolver problemas y aplicar recomendaciones formuladas en diversas evaluaciones realizadas por diferentes organismos de las Naciones Unidas para aumentar su efectividad.

Recomendación 8

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben ofrecer al personal que colabora con los asociados en la ejecución (en particular quienes trabajan en las oficinas en los países) formación en materia de conciencia y prevención del fraude, prestando especial atención al fraude relacionado con terceros

13. Las entidades del sistema de las Naciones Unidas apoyan la recomendación 8 y exhortan a los jefes ejecutivos a que impartan formación en materia de conciencia y prevención del fraude a los funcionarios que trabajen con los asociados en la ejecución.

Recomendación 9

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben revisar los estatutos que regulan las funciones de supervisión para asegurarse de que tienen derecho a investigar a terceros que participan en la aplicación de actividades financiadas por las Naciones Unidas. Los estatutos revisados deben someterse a la aprobación de los órganos legislativos competentes.

14. Las organizaciones están de acuerdo con la necesidad de garantizar la capacidad para investigar a los asociados en la ejecución, y algunos organismos incluyen disposiciones de este tipo en los estatutos de sus órganos de supervisión, como se aconseja en la recomendación 9. Sin embargo, los organismos no están convencidos de que añadir una cláusula separada en una carta de auditoría para incluir el “derecho” a investigar a terceros sea una aportación valiosa. Señalan que, aun si la carta incluye el “derecho” a investigar a terceros, no puede prevalecer sobre un acuerdo legal firmado con un asociado en la ejecución, y, si ese acuerdo no incluye ninguna cláusula de acceso, el tercero podría denegar las solicitudes de acceso a sus registros financieros, con independencia de lo que se indique en el estatuto del órgano de supervisión. Por consiguiente, las organizaciones sugieren que, además de enmendar el estatuto, todos los acuerdos deben incluir derechos de acceso.

Recomendación 10

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben examinar las capacidades de los sistemas automatizados que utilizan, como los sistemas de planificación de los recursos institucionales y otros sistemas de seguimiento de bases de datos, con el fin de apoyar la gestión de los asociados en la ejecución y consolidar los datos conexos en esos sistemas. Esa acción debe basarse en un análisis costo-beneficio, habida cuenta de la medida en que se necesiten dichos datos.

15. Las organizaciones están de acuerdo en que los sistemas informáticos, como los sistemas de planificación de los recursos institucionales, pueden facilitar la gestión de los asociados en la ejecución; no obstante, los organismos que todavía no han aplicado esos sistemas se muestran de acuerdo con la necesidad de realizar un análisis costo-beneficio, como se señala en la recomendación.

Recomendación 11

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben instar a las oficinas en los países a que establezcan, en cada país y en cooperación con otras organizaciones del sistema, procedimientos para compartir la información relativa a los asociados en la ejecución. Los canales para llevar a cabo esa cooperación deben incluir a los grupos de gestión operacional de los equipos de las Naciones Unidas en los países, así como a las agrupaciones y los grupos de trabajo establecidos con arreglo al Marco de la Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Marco de Colaboración con las Naciones Unidas y el Plan de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

16. Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas están de acuerdo en que fortalecer el intercambio de información sobre la utilización de asociados en la ejecución dentro del entorno del equipo del país ofrece ventajas; sin embargo, sugieren que los mecanismos existentes para intercambiar información deberían evaluarse a nivel del equipo de las Naciones Unidas en el país antes de aplicar ninguna medida nueva.

17. Las organizaciones también observaron que el marco revisado del método armonizado para las transferencias en efectivo de 2014 emitido por el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo constituye un avance importante para proporcionar mayor claridad sobre la rendición de cuentas y las responsabilidades que las organizaciones de las Naciones Unidas y sus equipos en los países tienen en la aplicación del método armonizado en los países de los programas, así como un importante instrumento de gestión para obtener garantías respecto de las actividades financieras y operacionales y la presentación de informes. La aplicación del marco revisado del método armonizado para las transferencias en efectivo contribuirá a ampliar el intercambio de información entre los organismos participantes de las Naciones Unidas, en particular los resultados de las macro y microevaluaciones y los de las actividades de garantías requeridas.

Recomendación 12

El Secretario General de las Naciones Unidas, en su calidad de Presidente de la JJE, debe velar por que las cuestiones de políticas y gestión relacionadas con los asociados en la ejecución pasen a formar parte integrante del programa de la JJE y sus tres pilares. El examen de esas cuestiones puede llevarse a cabo en un grupo de trabajo especial centrado en los asociados en la ejecución, o como tema permanente en las redes funcionales disponibles. Entre las cuestiones que se traten deben figurar los marcos estratégicos, las evaluaciones, la selección, los acuerdos, la contabilidad y la gestión financiera, y la vigilancia y evaluación del desempeño.

18. Si bien las organizaciones están de acuerdo en que los debates ocasionales dentro del mecanismo de la JJE podrían ser beneficiosos para ciertas cuestiones relacionadas con la gestión y la política relativa a los asociados en la ejecución, no creen que esté muy justificado introducir estas cuestiones como tema del programa ordinario de los tres pilares de la JJE, y sugieren que se debatan estas cuestiones cuando resulte necesario.
