

**Evaluaciones de las organizaciones del sistema
de las Naciones Unidas realizadas por
iniciativa de los donantes**

Preparado por

***Gopinathan Achamkulangare
George A. Bartsiotas***

Dependencia Común de Inspección

Ginebra 2017



Naciones Unidas

Evaluaciones de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas realizadas por iniciativa de los donantes

Preparado por

***Gopinathan Achamkulangare
George A. Bartsiotas***

Dependencia Común de Inspección



Naciones Unidas, Ginebra 2017

Resumen

Evaluaciones de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas realizadas por iniciativa de los donantes **JIU/REP/2017/2**

1. La financiación complementaria de los gobiernos donantes (también llamada contribuciones extrapresupuestarias o voluntarias) y la financiación de otros donantes, como la Comisión Europea y los mecanismos de financiación común, son cada vez más esenciales para el cumplimiento de los mandatos de la mayoría de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. La parte correspondiente a las contribuciones complementarias o voluntarias ascendió a aproximadamente el 70% en 2015. Los fondos y programas de las Naciones Unidas son las entidades que más dependen de los recursos complementarios, que en 2010 y 2015 representaron respectivamente el 77% y el 79% del total de su financiación, en comparación con el 58% registrado en 2007. En algunas organizaciones, como la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y el Programa Mundial de Alimentos, el porcentaje es considerablemente superior, llegando hasta más del 90% en los últimos años. Cuando transfieren esos fondos al sistema de las Naciones Unidas, los gobiernos donantes abogan cada vez más por el fortalecimiento de la capacidad y el desempeño de las organizaciones en cuanto a la presentación de informes sobre los resultados y la comunicación de los datos recogidos por sus administradores, oficinas de supervisión interna y otros mecanismos de rendición de cuentas a los órganos legislativos y rectores de las organizaciones.

2. Cada vez con mayor frecuencia los donantes realizan sus propias evaluaciones de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y sus programas para cerciorarse de que los fondos se han utilizado de manera eficiente, para los propósitos previstos y en cumplimiento del grado esperado de rendición de cuentas. Estos exámenes se suman a los informes de gestión, auditorías, evaluaciones e inspecciones de la estructura existente de supervisión y rendición de cuentas de las organizaciones. Los órganos de gestión y supervisión de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas han venido expresando preocupación en los últimos años por el aumento de dichas evaluaciones dirigidas por los donantes (un total de 205 evaluaciones bilaterales por miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos solo para el período 2012-2014). El propio Comité de Asistencia para el Desarrollo hace un análisis detallado de la proliferación de las evaluaciones bilaterales y los efectos que tienen para las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en sus exámenes de la ayuda multilateral de 2013 y 2015.

3. Si bien algunas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas consideran que las evaluaciones bilaterales de los donantes son útiles para estimular una introspección sobre la gestión, y las han utilizado como base para mejorar sus prácticas y procedimientos internos, la mayoría de las organizaciones considera que las evaluaciones dirigidas por los donantes son un reto que les exige desviar de sus programas una gran cantidad de tiempo operacional y de gestión, así como absorber los costos de transacción. También señalan que existe un alto riesgo de duplicación y superposición. La duplicación puede tener lugar cuando distintos donantes realizan diferentes evaluaciones a nivel mundial, regional y nacional para la misma organización. Las evaluaciones realizadas por los donantes también plantean otras dificultades, entre ellas, a veces, la necesidad de las organizaciones de equilibrar las respuestas a las recomendaciones señaladas como prioritarias en determinados exámenes de los donantes con las prioridades de mejora/reforma convenidas con los Estados Miembros que integran su órgano rector. Algunas organizaciones también han planteado inquietudes con respecto al principio de la auditoría única.

4. El presente informe examina los distintos enfoques, arreglos y prácticas existentes en relación con las evaluaciones dirigidas por los donantes en el sistema de las Naciones Unidas. Los Inspectores se proponen determinar las esferas de retos y preocupaciones comunes, y formular recomendaciones, según proceda. El examen se centró en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que tienen el número más alto de evaluaciones realizadas por donantes, así como en los 16 donantes principales del sistema

de las Naciones Unidas (incluida la Comisión Europea). En relación con las actividades operacionales para el desarrollo (que representan el 60% del total de contribuciones al sistema de las Naciones Unidas) en 2015, los tres gobiernos donantes más importantes representaron el 47% de todas las contribuciones aportadas por gobiernos, mientras que los diez gobiernos donantes más importantes representaron el 73%. La Comisión Europea figura entre los tres donantes más importantes que no son Estados Miembros, con contribuciones que ascendieron a unos 1.700 millones de dólares en 2015. Como es de esperar, hay una correlación entre el volumen de financiación proporcionada y el número/porcentaje de evaluaciones realizadas por un determinado donante. El informe contiene seis recomendaciones formales, tres dirigidas a los órganos legislativos/rectores y tres a los jefes ejecutivos. También incluye 11 recomendaciones informales u oficiosas en forma de sugerencias tanto a las organizaciones como a los donantes.

Observaciones y conclusiones

5. Las evaluaciones de los donantes abarcan distintos tipos de exámenes, incluidos los exámenes institucionales cuyo propósito es evaluar el desempeño general de la organización; los exámenes del desempeño de una sola dependencia operacional de la organización; las evaluaciones de la ejecución de un programa temático que abarca varias dependencias operacionales, o de una oficina sobre el terreno y su capacidad; y los exámenes de la adecuación de los recursos financieros y humanos u otros marcos reglamentarios de la organización en su conjunto. Los exámenes institucionales evalúan los mecanismos de gobernanza de la organización, su marco de rendición de cuentas, gestión del riesgo, supervisión, diligencia debida y esferas conexas. Los exámenes realizados a escala de los programas o los proyectos consisten principalmente en ejercicios de la diligencia debida, verificaciones, supervisión y preparación de informes, y evaluaciones de la rentabilidad de las inversiones.

6. Las prácticas de evaluación varían entre los donantes: algunas se centran en los exámenes institucionales de determinadas organizaciones, mientras que otras abarcan únicamente programas o proyectos específicos. Las evaluaciones de los donantes también difieren en cuanto al alcance y la cobertura. Además de los exámenes realizados individualmente, las evaluaciones pueden ser llevadas a cabo por un grupo de donantes, como la Red de Evaluación del Desempeño de las Organizaciones Multilaterales (MOPAN). Los gobiernos donantes que son miembros de la MOPAN participan en calidad de tales en las evaluaciones realizadas por esta última, además de realizar evaluaciones bilaterales. Al mismo tiempo, los gobiernos donantes pueden ser miembros del órgano rector de las organizaciones que son objeto de sus evaluaciones bilaterales. Algunos de ellos también pueden ser miembros de una organización intergubernamental (como la Unión Europea/Comisión Europea) que realiza sus propias evaluaciones de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

7. Los donantes llevan a cabo las evaluaciones bilaterales necesarias para promover la reforma y obtener una garantía de que sus fondos son gastados de manera eficiente y tal como estaba previsto; satisfacer las demandas de distintos sectores nacionales, principalmente las legislaturas y los comités parlamentarios, las autoridades nacionales de auditoría, los medios y la sociedad civil, y velar por que los fondos se gasten en programas que se ajustan a sus prioridades nacionales.

8. No hay ninguna práctica establecida entre los donantes para hacer públicos los exámenes o compartirlos entre ellos. Además, algunos donantes no tradicionales, incluidas las fundaciones, han venido realizando sus propias evaluaciones, aunque al parecer estas hacen hincapié en la visibilidad y la atribución de sus contribuciones.

9. Algunas organizaciones sostienen que los donantes no las invitan a participar en la planificación de los exámenes ni convienen con ellas en un calendario por adelantado, y que el proceso de consulta para los exámenes es habitualmente inadecuado. No siempre tienen conocimiento de las metodologías o los criterios con respecto a los cuales son evaluadas, lo que plantea inquietudes con respecto a la calidad y exactitud de las conclusiones que figuran en los exámenes de los donantes.

10. Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas tienen que dedicar recursos considerables, principalmente de personal y tiempo, a su intervención en las evaluaciones

de los donantes. Las tareas consisten en proporcionar información y documentos, explicar los marcos y procedimientos reglamentarios de la organización, planificar y celebrar entrevistas y reuniones detalladas con el personal directivo superior durante la visita del equipo encargado del examen, solicitar y obtener la cooperación y participación de las instituciones y partes interesadas del país abarcado por el programa, velar por el cumplimiento de la política de divulgación pública y confidencialidad de la organización, formular observaciones y “respuestas de la administración” a los informes y, por último, aplicar las medidas correctivas en respuesta a las observaciones y recomendaciones de la evaluación. Los costos de transacción asociados a las evaluaciones de los donantes pueden suponer un desvío considerable de recursos de las actividades básicas de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

11. Entre otras esferas de preocupación de las organizaciones pueden citarse la falta de familiaridad de los consultores externos contratados por los donantes para las evaluaciones con los reglamentos y las normas financieras y normas conexas; el conflicto con las políticas de confidencialidad y divulgación pública en vigor, y el carácter intrusivo de los exámenes, que a veces van más allá del ámbito convenido o establecido en los acuerdos con los donantes y los documentos de los proyectos. Algunas organizaciones se han referido a la falta de una base jurídica adecuada para las evaluaciones de los donantes. Otras han expresado preocupación por la calidad y la exactitud de las conclusiones formuladas en algunos de los exámenes de los donantes.

12. Las organizaciones observaron que en la mayoría de los casos, entre el 60% y el 70% de la información solicitada por los donantes en el transcurso de los exámenes es de dominio público y figura en los informes anuales, documentos proporcionados a los órganos rectores, informes de supervisión e informes programáticos y financieros presentados con respecto a las distintas contribuciones, de conformidad con los acuerdos con los donantes y los documentos de los proyectos. Reconocieron, sin embargo, que la información puede no estar disponible estrictamente en la forma o el formato requerido por el donante durante la evaluación.

13. Una de las principales razones aducidas por los donantes para realizar sus propias evaluaciones ha sido que los fondos proporcionados por ellos no están sometidos a la misma supervisión rigurosa de los órganos de supervisión interna y externa de las organizaciones que la que se aplica al presupuesto ordinario y los recursos básicos. Esos órganos no expresan una opinión sobre los programas o proyectos específicos financiados por las contribuciones para fines determinados. Por ejemplo, los auditores internos y externos no examinan sistemáticamente si las contribuciones de los donantes se utilizan con arreglo a los requisitos establecidos en los acuerdos con los donantes, ni proporcionan una garantía explícita al respecto. Los donantes sostienen que esas pruebas y garantía reforzarían la credibilidad de las oficinas de supervisión y su labor. Sin embargo, ello supone la necesidad de abordar la cuestión del suministro de fondos adicionales por parte de los donantes para realizar esas actividades de supervisión. El presente informe preconiza que se estudien nuevas maneras de cerrar formalmente la brecha existente entre las expectativas y necesidades de los donantes en cuanto a la garantía y la labor realizada por los órganos de supervisión existentes. Es probable que un mayor fortalecimiento de las funciones de supervisión de las organizaciones se traduzca en un aumento de confianza de los donantes y un mayor uso de los informes de supervisión.

14. Además de hacer un llamamiento para que los informes de auditoría y las evaluaciones se pongan a disposición del público, algunos donantes señalaron la necesidad de que las organizaciones mejoren la calidad de las evaluaciones y los marcos de resultados institucionales, destacando que las evaluaciones más sólidas y basadas en pruebas son una de las maneras de atender las necesidades de información. Los donantes necesitan plantear estas y otras cuestiones conexas en los foros de gobernanza de las organizaciones. Los Inspectores solicitan a los órganos legislativos de las organizaciones que apoyen los esfuerzos en curso para aumentar la transparencia y rendición de cuentas en el desempeño de las organizaciones y para que esos esfuerzos se reflejen de manera apropiada en la labor de los órganos de supervisión interna.

15. En el presente informe también se estudian las posibilidades de normalizar y agilizar el proceso de examen de los donantes a fin de proporcionar a estos la información que

necesitan, reduciendo al mismo tiempo la carga administrativa y los costos de las organizaciones mediante, entre otras cosas, las auditorías, los exámenes y las evaluaciones de donantes realizados de forma conjunta.

16. Las evaluaciones conjuntas de los donantes, como las efectuadas por la MOPAN pueden reducir las superposiciones y los costos de transacción; sin embargo, la tabulación cruzada de las evaluaciones bilaterales y la realizada por la MOPAN revelan una superposición significativa entre las evaluaciones realizadas en el marco de la MOPAN y las evaluaciones bilaterales de las organizaciones realizadas individualmente durante el mismo período por miembros de la MOPAN y otros donantes. Se infiere de ello que muchos donantes están utilizando las evaluaciones de la MOPAN como fuente de pruebas en su proceso de evaluación, y no como sustituto de sus propias evaluaciones.

17. Muchos donantes celebraron que las organizaciones aplicaran iniciativas, como la Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda, como instrumento para una mayor transparencia y rendición de cuentas.

18. El presente informe preconiza un mejor uso de los portales web, los tableros y la presentación de informes basados en sistemas de planificación de los recursos institucionales. En el informe también se solicita a las organizaciones que creen un repositorio mundial/central en línea de acceso público para todas las evaluaciones de los donantes realizadas en cada organización.

19. El informe examina las maneras en que tanto los donantes como las organizaciones pueden beneficiarse de la adopción de un enfoque más consultivo en la realización de evaluaciones por los donantes. Dicho enfoque puede contribuir considerablemente al aprendizaje institucional, la reforma y las mejoras. Por consiguiente, en el informe se pide una colaboración más sólida entre las organizaciones y los donantes en la fase de planificación y, posteriormente, durante la realización de las evaluaciones. También se hace un llamamiento en favor de la coordinación entre los donantes por un lado y las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas por el otro, a fin de abordar los aspectos comunes y evitar la duplicación.

20. El presente informe destaca la necesidad de un diálogo estratégico entre los donantes y las organizaciones. Actualmente, el diálogo tiene lugar principalmente a nivel operacional, lo que ofrece pocas oportunidades para crear un compromiso estratégico entre las dos partes. Solo una participación estratégica puede ayudar a los donantes a determinar las prioridades compartidas y comprender mejor tanto el mandato de las organizaciones y las reformas iniciadas como las mejoras introducidas como resultado de decisiones legislativas. En ese contexto, se considera que la iniciativa del Grupo del Banco Mundial de 2013 de celebrar consultas estratégicas y realizar exámenes de cartera con los principales donantes es una buena práctica que merece ser emulada por las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Otra buena práctica ha sido el diálogo y las consultas en curso entre la Comisión Europea y el sistema de las Naciones Unidas en el contexto de las evaluaciones y verificaciones realizadas por la Comisión Europea. En el informe también se solicita que se adopte en el futuro una plantilla estándar de acuerdo con los donantes.

Recomendaciones

Recomendación 1

Los órganos legislativos/rectores de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían promover un mejor acceso a la información relativa a las evaluaciones de los donantes, así como la difusión e intercambio de dicha información entre los Estados Miembros y, en ese contexto, deberían exhortar a los jefes ejecutivos a que hagan públicas dichas evaluaciones incorporándolas a un repositorio mundial en línea que debería establecer el Secretario General de las Naciones Unidas para tal propósito a más tardar en 2018.

Recomendación 2

Los Estados Miembros que son miembros de la Red de Evaluación del Desempeño de las Organizaciones Multilaterales (MOPAN) deberían iniciar una evaluación de la metodología MOPAN 3.0 a fin de determinar su rigor y utilidad para proporcionar los niveles previstos de información, así como su eficacia para reducir la necesidad de evaluaciones adicionales de donantes individuales.

Recomendación 3

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían designar, sobre la base del volumen y la variedad de exámenes de los donantes, una función central apropiada en sus respectivas organizaciones a fin de coordinar las múltiples evaluaciones realizadas por los donantes, gestionar la información proporcionada a ellos, normalizar las comunicaciones, velar por la coherencia y llevar un registro de las medidas de seguimiento sobre las conclusiones y recomendaciones que adopten las dependencias institucionales responsables.

Recomendación 4

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían colaborar con los donantes a fin de determinar los elementos clave de sus evaluaciones y alentar a sus órganos de auditoría y evaluación a que, con el debido respeto a su independencia, estudien la posibilidad de tener en cuenta esos elementos en sus evaluaciones de los riesgos y planes de trabajo para evitar las posibles duplicaciones y superposiciones.

Recomendación 5

Los órganos legislativos/rectores de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían solicitar a los jefes ejecutivos que identifiquen y proporcionen a las oficinas de auditoría y evaluación internas de sus respectivas organizaciones los recursos y el apoyo adecuados para que estas puedan proporcionar los niveles exigidos de garantía que ayudarían a reducir al mínimo la duplicación y superposición con los exámenes, verificaciones y evaluaciones externos realizados por terceros.

Recomendación 6

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y el Secretario General deberían desarrollar, en el contexto de la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación, una posición común para entablar un diálogo de alto nivel con los donantes a fin de determinar las prioridades compartidas y definir una plataforma de evaluación de múltiples partes interesadas y con una metodología y marco sólidos que permitan hacer una reflexión colectiva del desempeño de un organismo y reducir la necesidad de evaluaciones bilaterales adicionales.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
Resumen.....		iii
Abreviaturas		xi
I. Introducción	1–25	1
A. Objetivos y alcance del examen.....	10–18	2
B. Metodología.....	19–25	4
II. Proliferación y multiplicidad de exámenes realizados por los donantes	26–93	6
A. Las evaluaciones sistemáticas de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas realizadas por los distintos gobiernos y otros donantes han aumentado constantemente en los últimos años.....	31–42	7
B. Tipos y categoría de evaluaciones realizadas por los donantes	43–47	11
C. Las evaluaciones múltiples de los donantes plantean un riesgo de duplicación e importantes costos de transacción	48–66	12
D. El número de fuentes de pruebas que utilizan los donantes en las evaluaciones está en aumento.....	67–69	16
E. Con algunas notables excepciones, las evaluaciones de los donantes no son ampliamente compartidas.....	70–79	17
F. ¿Ha reducido la MOPAN el grado de duplicación y la cuantía de los costos de transacción?	80–93	19
III. Reducir la necesidad de evaluaciones realizadas por los donantes mediante una mayor transparencia y rendición de cuentas a nivel institucional.....	94–144	22
A. Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda	98–105	22
B. Mejor utilización de los portales web y tableros, y empleo de sistemas de planificación de los recursos institucionales para proporcionar datos en tiempo real	106–110	25
C. El Gran Pacto.....	111–115	25
D. Solidez de los sistemas de vigilancia y presentación de informes de las organizaciones	116–128	26
E. Mejoramiento de la calidad de los marcos de resultados institucionales	129–137	28
F. Mejores informes sobre el desempeño y los resultados de las actividades normativas.....	138–144	29
IV. Falta de una función central de coordinación de las evaluaciones realizadas por los donantes.....	145–182	31
A. Centro de coordinación y función central para las evaluaciones realizadas por los donantes	145–159	31
B. Enfoque consultivo para la realización de evaluaciones de los donantes y exámenes conjuntos	160–170	33
C. Empleo de consultores para las evaluaciones	171–174	35
D. Aprendizaje y reforma institucionales	175–180	35
E. Otras sugerencias para mejorar la realización, coordinación y planificación de las evaluaciones realizadas por los donantes.....	181–182	36
V. Solidez de las funciones de supervisión y evaluación internas y externas de la organización	183–209	37
VI. Exámenes realizados por los donantes y principio de la auditoría única.....	210–216	42

VII.	Necesidad de un diálogo estratégico	217–232	44
------	---	---------	----

Anexos

I.	Antecedentes: el principio de la auditoría única.....		47
II.	Cuadros recapitulativos de las evaluaciones realizadas por los donantes		49
III.	Tipos de evaluaciones realizadas por los donantes (selección)		53
IV.	El Gran Pacto		55
V.	Elementos comunes entre cinco evaluaciones exhaustivas de organizaciones multilaterales		57
VI.	Comparación de las calificaciones de organismos multilaterales por el Organismo Australiano de Desarrollo Internacional y el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido		59
VII.	Sinopsis de las medidas que han de adoptar las organizaciones participantes con respecto a las recomendaciones de la Dependencia Común de Inspección		62

Abreviaturas

ACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
BMZ	Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania
CAD	Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE
CCI	Centro de Comercio Internacional
CEPA	Comisión Económica para África
CEPE	Comisión Económica para Europa
DCI	Dependencia Común de Inspección del sistema de las Naciones Unidas
DFID	Departamento de Desarrollo Internacional
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
GNUD	Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo
IATI	Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda
JJE	Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación
MOPAN	Red de Evaluación del Desempeño de las Organizaciones Multilaterales
OACI	Organización de Aviación Civil Internacional
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMI	Organización Marítima Internacional
OMM	Organización Meteorológica Mundial
OMPI	Organización Mundial de la Propiedad Intelectual
OMS	Organización Mundial de la Salud
OMT	Organización Mundial del Turismo
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
ONU-Hábitat	Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
ONU-Mujeres	Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres
ONUSIDA	Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA
OOPS	Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente
OSSI	Oficina de Servicios de Supervisión Interna
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
UIT	Unión Internacional de Telecomunicaciones
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

UNMAS	Servicio de las Naciones Unidas de Actividades relativas a las Minas
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
UNOPS	Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos
UPU	Unión Postal Universal

I. Introducción

1. Como parte de su programa de trabajo correspondiente a 2016, la Dependencia Común de Inspección (DCI) realizó un examen de las evaluaciones dirigidas por los donantes de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.
2. La financiación con cargo a recursos complementarios de los gobiernos donantes (también llamada contribuciones extrapresupuestarias, para fines específicos o voluntarias) y la financiación de otros donantes, como la Comisión Europea y los mecanismos de financiación común, son cada vez más esenciales para el cumplimiento de los mandatos de la mayoría de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. La parte correspondiente a las contribuciones complementarias o voluntarias ascendieron a aproximadamente el 70% en 2015. Los fondos y programas de las Naciones Unidas son las entidades que más dependen de los recursos complementarios, que en 2010 y 2015 representaron respectivamente el 77% y el 79% del total de su financiación, en comparación con el 58% registrado en 2007¹. En algunas organizaciones, como la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA), la financiación mediante contribuciones voluntarias puede ser considerablemente superior, llegando hasta el 90% en los últimos años.
3. Al transferir esos fondos al sistema de las Naciones Unidas, los gobiernos donantes y otros donantes preconizan cada vez más el fortalecimiento de la capacidad y el desempeño de las organizaciones en cuanto a presentar informes sobre los resultados y a compartir los datos probatorios recogidos por sus administradores, oficinas de supervisión interna y otros mecanismos de rendición de cuentas y supervisión a los órganos legislativos y rectores de las organizaciones.
4. Además de la garantía proporcionada por los mecanismos internos de supervisión y rendición de cuentas del sistema de las Naciones Unidas, los donantes están realizando cada vez más exámenes externos independientes de las organizaciones y programas de las Naciones Unidas. Estos exámenes abarcan desde las evaluaciones a nivel institucional hasta las evaluaciones y verificaciones en el ámbito de los proyectos y los programas, incluidas las evaluaciones temáticas y a nivel regional.
5. Los exámenes de los donantes permiten reunir pruebas creíbles de que los fondos se han utilizado de manera eficiente, para los fines previstos y en cumplimiento de los criterios esperados de rendición de cuentas. Varios donantes llevan a cabo exámenes del desempeño general de las organizaciones clave del sistema de las Naciones Unidas para satisfacer sus propias necesidades, pero no todos los publican. Algunas excepciones son Australia, Noruega, los Países Bajos, y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, que realizan y publican exámenes sobre la asistencia multilateral en los que evalúan la eficacia y eficiencia generales de los procesos de gestión, gobernanza y desempeño de la supervisión de las organizaciones. Además, cuando proporcionan fondos extrapresupuestarios para financiar proyectos o programas específicos, la mayoría de los donantes establece requisitos específicos de presentación de informes vinculados a esa financiación. Algunos donantes intergubernamentales, como la Comisión Europea, también realizan evaluaciones y verificaciones a nivel institucional y verificaciones en el ámbito de los programas y proyectos.
6. Las evaluaciones y los exámenes externos de los donantes plantean un riesgo de duplicación ya que los exámenes realizados por ellos, al igual que los propios exámenes internos de las organizaciones, se centran fundamentalmente en temas comunes, como los marcos financieros y administrativos, los acuerdos de colaboración, el control interno, las cuestiones de auditoría y supervisión, y los resultados de los programas. También puede existir otra capa de duplicación en las distintas evaluaciones que determinados donantes llevan a cabo a nivel mundial, regional y de los países para la misma organización. Los

¹ OCDE, *Multilateral Aid 2015: Better Partnerships for a Post-2015 World* (París, publicación de la OCDE, 2015), pág. 17.

exámenes de los donantes individuales a veces también plantean otros desafíos, entre otros, la necesidad de la organización de equilibrar las respuestas a las recomendaciones señaladas en múltiples exámenes de donantes con las prioridades de mejora/reforma convenidas con los Estados Miembros que integran su órgano rector.

7. Algunos donantes han intentado lograr una mayor armonización de sus actividades de examen. Por ejemplo, miembros de la Red de Evaluación del Desempeño de las Organizaciones Multilaterales (MOPAN) han convenido en realizar exámenes multilaterales de la ayuda y evaluaciones conjuntas, intercambiar información y aprovechar la experiencia mutua a los fines de la vigilancia y la evaluación. Sin embargo, muchos de esos donantes siguen solicitando información y documentos adicionales para completar sus propios exámenes. Entre ellos figuran el Departamento de Desarrollo Internacional (DFID) del Reino Unido, el Organismo Noruego de Cooperación para el Desarrollo y la Comisión Europea.

8. Muchas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas consideran problemáticos los exámenes realizados por los donantes dado que consumen una gran cantidad de tiempo operacional y de gestión. También es necesaria una coordinación estrecha entre los mecanismos de supervisión interna y externa a fin de evitar la duplicación innecesaria y el trabajo adicional. Por ejemplo, se debe facilitar información y documentos y explicar los procedimientos de las Naciones Unidas al personal y los consultores de los donantes; planificar las visitas sobre el terreno y atender y acompañar a las personas que prestan servicios de supervisión en las visitas; organizar y mantener reuniones de alto nivel con el personal y los consultores de los donantes; dar explicaciones de las evaluaciones sobre el terreno a las instituciones e interesados de los países donde se ejecutan los programas y asegurar su cooperación; examinar y responder a las observaciones formuladas en los informes y reuniones oficiales; preparar informes programáticos y financieros adaptados a las necesidades de los donantes, y, por último, aplicar medidas correctivas satisfactorias en respuesta a las recomendaciones.

9. Además, el problema de la duplicación se extiende a la realización de auditorías de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Ya en 1993, el Presidente del Grupo de Auditores Externos de las Naciones Unidas había planteado inquietudes al Secretario General. En su primer informe sobre el proyecto de presupuesto por programas para el bienio 1998-1999, la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto expresó sus constantes preocupaciones por el aumento de solicitudes de auditorías de los donantes y la carga que suponían². La Comisión Consultiva confirmó su apoyo al párrafo 7.6 del Reglamento Financiero de las Naciones Unidas, que establece que la Junta de Auditores de las Naciones Unidas será la única responsable de las auditorías externas³. Esta posición quedó plasmada en el “principio de la auditoría única”⁴, adoptado por el Comité de Alto Nivel sobre Gestión de la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación (JJE) in 2005. Por consiguiente, muchas organizaciones consideran que los exámenes y las verificaciones de los donantes que se asemejan a las auditorías son contrarios al principio de la auditoría única.

A. Objetivos y alcance del examen

10. Los principales objetivos del presente examen fueron: a) describir y evaluar los tipos de evaluaciones basadas en los donantes y las características que las definen; b) examinar las razones y la justificación de las solicitudes de realización de dichas evaluaciones; c) determinar en qué medida los requisitos de los donantes difieren de los procesos de

² Véase A/52/7/Rev.1, párr. 100.

³ *Ibid.*, párr. 102.

⁴ “La Junta de Auditores de las Naciones Unidas y los auditores externos designados de los organismos especializados y del Organismo Internacional de Energía Atómica conservan el derecho exclusivo de realizar auditorías externas de las cuentas y los estados financieros de las organizaciones de las Naciones Unidas. En caso de ser necesario realizar estudios especiales, los órganos rectores deberán solicitar al Auditor Externo designado que realice exámenes concretos y les presente informes por separado sobre los resultados” (CEB/2005/HLCM/R.20, pág. 3).

supervisión existentes o podrían ser cumplidos por estos; d) examinar la cuestión de los costos de transacción para las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas; y e) estudiar de qué manera los exámenes de los donantes podrían planificarse, coordinarse y presupuestarse con mayor eficacia para lograr los objetivos de todos los interesados.

11. Los Inspectores también examinaron la forma en que las principales funciones de gestión y supervisión podrían contribuir al suministro de información a los donantes a fin de satisfacer sus requisitos de rendición de cuentas, incluida la manera en que los procesos de supervisión existentes, entre ellos la presentación de informes financieros, las auditorías externas e internas, y las evaluaciones, investigaciones e inspecciones, podrían aprovecharse mejor para dar garantías a los donantes y reducir la necesidad de exámenes aparte.

12. Los Inspectores estudiaron las posibilidades de normalizar y agilizar el proceso de examen de los donantes a fin de proporcionar a estos la información que necesitan, reduciendo al mismo tiempo la carga administrativa y los costos para las organizaciones mediante, entre otras cosas, las auditorías, los exámenes y las evaluaciones de donantes realizados de forma conjunta.

13. A los fines del presente informe, **se entiende por “examen realizado por el donante” o “evaluación realizada por el donante” la tarea que lleva a cabo un gobierno donante u otro donante consistente en la recopilación, el estudio y el análisis sistemáticos de información relativa al desempeño de una organización del sistema de las Naciones Unidas y que entraña una apreciación escrita y oficial de esa organización. Las notas y los memorandos oficiales no se consideran exámenes. Las expresiones “examen realizado por el donante” y “evaluación realizada por el donante” se utilizan de manera indistinta en el informe.**

14. Esta definición no abarca lo siguiente: a) las solicitudes de información o las visitas *in situ* por parte del personal de los donantes en el contexto del proceso normal de ejecución de programas o proyectos financiados por contribuciones extrapresupuestarias/voluntarias; b) las solicitudes de información y medidas adicionales de diligencia debida en el contexto de las actividades regulares de ejecución de programas y de vigilancia y evaluación del desempeño; c) la presentación de informes financieros y programáticos estándar con arreglo a los respectivos acuerdos con los donantes; y d) las consultas celebradas entre los donantes y las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

15. El informe no tiene en cuenta los marcos de gobernanza, supervisión y garantías establecidos por los donantes en los mecanismos de financiación común/conjunta, como los fondos fiduciarios de donantes múltiples o los fondos mancomunados, como el Fondo Humanitario Común, el Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia, los fondos mancomunados de países concretos, etc. Estos mecanismos de financiación común tienen sus propias estructuras de gobernanza y supervisión; se señala en este contexto la labor llevada a cabo por el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUM), la Oficina de Coordinación de Operaciones para el Desarrollo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUM) y la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de la Secretaría, entre otros.

16. En el presente informe, la DCI no examina detalladamente las prácticas de los distintos donantes u organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, sino que hace un estudio integral de la cuestión de las evaluaciones de los donantes y cuestiones conexas.

17. En el examen se tuvo en cuenta el hecho de que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas difieren en cuanto a sus mandatos; modelos institucionales; estructuras de financiación; cantidades proporcionales de recursos complementarios, para fines específicos, extrapresupuestarios y voluntarios, y maneras de interactuar con los donantes. **El examen se centró en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que tienen el número más alto de evaluaciones realizadas por donantes, y en los 16 donantes principales del sistema de las Naciones Unidas, incluida la Comisión**

Europea⁵. Las evaluaciones realizadas por otros donantes, incluidas las fundaciones, no se tuvieron en cuenta en detalle debido a limitaciones de recursos y tiempo.

18. En el análisis de los distintos enfoques, arreglos y prácticas de las organizaciones en relación con los exámenes de los donantes, los Inspectores han tratado de detectar las esferas de retos y preocupaciones comunes, y han formulado las recomendaciones que consideraron apropiadas. Se reconoce que algunas de las recomendaciones no pueden aplicarse de la misma manera a todas las organizaciones que participaron en el examen.

B. Metodología

19. El examen fue realizado de marzo a diciembre de 2016 en todo el sistema de las Naciones Unidas, incluidos sus fondos y programas, organismos especializados y el Organismo Internacional de Energía Atómica, en los planos mundial, regional y nacional.

20. Para facilitar la recopilación y el análisis de información sobre el tema objeto del examen, se utilizó una metodología que abarcó exámenes documentales, cuestionarios detallados y entrevistas de funcionarios de distintas categorías en todo el sistema. El proyecto comenzó con un examen de la bibliografía existente sobre las evaluaciones de los donantes, documentos e informes específicos de las Naciones Unidas y un análisis de las cuestiones señaladas en ellos. La recopilación de datos incluyó información recibida en reuniones celebradas en las oficinas de la sede de las organizaciones participantes y en visitas sobre el terreno a determinadas oficinas en Kenya, Panamá y Somalia. Se realizaron teleconferencias cuando no fue posible hacer visitas *in situ*. En total, se entrevistaron más de 280 personas. Se enviaron cuestionarios detallados a 28 organizaciones participantes y se recibieron respuestas de 26 de ellas. Además, se envió un cuestionario aparte para recabar las opiniones de los 15 gobiernos donantes que más contribuciones aportan al sistema de las Naciones Unidas. Se recibieron contribuciones y respuestas al cuestionario de 10 gobiernos donantes, así como de la Comisión Europea.

21. La fase de recopilación de datos incluyó información recibida en reuniones con el Banco Mundial, la Comisión Europea, la Oficina de Auditoría Nacional del Reino Unido y el Fondo Mundial. Se mantuvieron reuniones con organismos de desarrollo de Estados Miembros, como el DFID y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. Además, se celebraron reuniones con representantes de siete misiones permanentes ante las Naciones Unidas. Sin embargo, no fue posible recabar las perspectivas y opiniones de una gama más amplia de organismos donantes.

22. Por limitaciones de tiempo, tampoco fue posible hacer verificaciones más a fondo ni interactuar en persona con la totalidad de las 28 organizaciones participantes de la DCI ni con todos los órganos conexos de supervisión, interinstitucionales y de coordinación. Por consiguiente, el examen tuvo en cuenta las pruebas comunicadas en las auditorías e informes pertinentes de la Junta de Auditores, del Comité Asesor de Auditoría Independiente y de algunos otros órganos de supervisión interna y externa de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

23. Con arreglo a un procedimiento interno de revisión por homólogos, antes de dar forma definitiva al informe se recabaron las observaciones de todos los Inspectores de la DCI (juicio colectivo). El proyecto de informe se transmitió a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y a otras partes interesadas para que corrigieran los errores fácticos y formularan comentarios sobre las constataciones, conclusiones y recomendaciones. Para facilitar la consulta del informe, la aplicación de sus recomendaciones y su seguimiento, el anexo VII contiene un cuadro en el que se indica si el informe se presenta a los órganos rectores y jefes ejecutivos de las organizaciones examinadas para adopción de decisiones o para información.

⁵ La DCI procuró entrevistar a representantes de los 15 gobiernos donantes más importantes en lo que hace a la financiación del sistema de las Naciones Unidas en 2013, sobre la base de los datos del sistema de notificación de los países acreedores del CAD (a saber, los Gobiernos del Reino Unido, los Estados Unidos, Alemania, Francia, el Japón, Suecia, el Canadá, Italia, los Países Bajos, Noruega, Australia, España, Dinamarca, Suiza y Bélgica), además de la Comisión Europea.

24. El informe contiene seis recomendaciones formales, de las cuales tres van dirigidas a los órganos legislativos/rectores y tres a los jefes ejecutivos. Las recomendaciones formales se complementan con 11 recomendaciones informales u “oficiosas” en forma de sugerencias adicionales a las organizaciones y a los donantes a fin de que introduzcan mejoras; las recomendaciones informales aparecen en negrita en el texto.

25. Los Inspectores desean expresar su reconocimiento a todas las personas que les brindaron asistencia en la preparación del presente informe, en particular a quienes participaron en las entrevistas y respondieron a los cuestionarios y tan generosamente compartieron sus conocimientos y experiencias.

II. Proliferación y multiplicidad de exámenes realizados por los donantes

26. La realización de exámenes y evaluaciones varía entre los donantes. Algunos de ellos llevan a cabo distintas evaluaciones de la misma organización. Entre ellas, pueden mencionarse los exámenes sobre la ayuda o el desarrollo multilateral, que evalúan el desempeño global de la organización; las evaluaciones de la diligencia debida o la capacidad, y las evaluaciones de optimización de los recursos, que incluyen la eficacia y eficiencia de los procesos de gestión, la gobernanza, la supervisión y el marco de garantías de una organización o programa. Otros donantes centran sus exámenes en los programas o proyectos específicos financiados por ellos. En general, el alcance del examen depende del interés del donante en un tema en particular y los requisitos de los sectores interesados del país. Las condiciones que rigen la realización de estos exámenes están establecidas en acuerdos bilaterales o multilaterales de financiación entre donantes y entidades de las Naciones Unidas. Por ejemplo, a fin de proporcionar una base más normalizada para la financiación, la Comisión Europea ha negociado acuerdos generales mediante el Acuerdo Marco Financiero y Administrativo que incluyen, entre otros, acuerdos financieros, contractuales y de verificación con distintas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

27. Como resultado del aumento de la financiación complementaria de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, se han incrementado con el tiempo la cantidad de evaluaciones realizadas por los gobiernos donantes. Si bien la mayoría de las evaluaciones son realizadas por los gobiernos donantes, los donantes no tradicionales también siguen prácticas similares y llevan a cabo sus propios exámenes. Estos incluyen los realizados por fundaciones privadas y otros mecanismos de financiación (fondos verticales, como el Fondo para el Medio Ambiente Mundial, el Global Conservation Fund, etc.). Esto ha dado lugar a una proliferación de evaluaciones de donantes, la mayoría de las cuales se subcontratan a consultores externos, lo que crea una carga y complejidad adicionales.

28. La financiación de la mayoría de donantes a las organizaciones se basa principalmente en sus propias evaluaciones y prioridades y, en menor medida, en evaluaciones institucionales o intergubernamentales convenidas⁶. Con algunas excepciones, la validación de una determinada evaluación no es aceptada por toda la comunidad de donantes.

29. Debido a la carga administrativa impuesta por los exámenes de donantes, las organizaciones están estudiando las maneras de satisfacer las necesidades y los requisitos de los donantes de manera eficiente y eficaz en función de los costos a fin de no duplicar los mecanismos existentes de garantía y supervisión. Al mismo tiempo, algunas organizaciones han considerado que las evaluaciones realizadas por los donantes constituyen un estímulo útil para la introspección y las han utilizado para impulsar el mejoramiento de sus prácticas y procedimientos internos.

30. El aumento constante de las evaluaciones realizadas por los donantes, destacado en distintos estudios realizados en los foros internacionales⁷, indica que hay un control más estricto de la financiación pública de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y una demanda creciente de canalización de los escasos recursos hacia las organizaciones multilaterales más eficaces. Las decisiones sobre la financiación, su asignación y las pruebas de una adecuada rentabilidad de los fondos invertidos han llevado a un aumento del número y grado de profundidad de dichas evaluaciones. Estas tendencias fueron

⁶ OCDE, *Multilateral Aid 2015: Better Partnerships for a Post-2015 World* (París, publicación de la OCDE, 2015).

⁷ Véase, por ejemplo, OCDE, *Multilateral Aid 2015: Better Partnerships for a Post-2015 World* (París, publicación de la OCDE, 2015); OCDE, *Multilateral Aid 2013* (París, publicación de la OCDE, 2013); V. Lindoso y N. Hall, "Assessing the effectiveness of multilateral organizations", BSG-WP-2016/013, abril de 2016, BSG Working Paper Series, Blavatnik School of Government, Universidad de Oxford.

confirmadas en las entrevistas mantenidas con distintos donantes clave a los fines del presente informe.

A. Las evaluaciones sistemáticas de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas realizadas por los distintos gobiernos y otros donantes han aumentado constantemente en los últimos años

31. Según el informe sobre la ayuda multilateral correspondiente a 2015 del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE, las evaluaciones bilaterales de las organizaciones multilaterales siguen proliferando: de los 29 miembros del Comité, 14 realizaron por lo menos una evaluación bilateral de organizaciones multilaterales entre 2012 y 2014, llegando a un total de 205 evaluaciones bilaterales que abarcaron 55 organizaciones durante ese período.

32. La misma organización multilateral puede ser objeto de múltiples evaluaciones bilaterales cada año. Por ejemplo, el PNUD fue objeto de 17 evaluaciones externas de 2012 a 2014. El número real puede haber sido incluso mayor si se tiene en cuenta que pueden haberse realizado otras evaluaciones (por ejemplo, por organizaciones multilaterales o mecanismos de examen entre homólogos)⁸.

33. Los resultados de los datos recibidos mediante el cuestionario de la DCI, que abarcan 26 organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, confirman las constataciones de la OCDE en cuanto a la proliferación de exámenes realizados por los donantes, dado que entre 2011 y 2015 se realizaron, en promedio, de 40 a 45 exámenes por año.

34. Algunos gobiernos donantes, como el Reino Unido y Australia, realizan evaluaciones en distintas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en ciclos de tres o cuatro años y en respuesta a ciclos de toma de decisiones de esos gobiernos. La Comisión Europea realiza habitualmente “evaluaciones por pilares” antes de financiar las organizaciones beneficiarias; se realizan misiones de verificación con arreglo al Acuerdo Marco Financiero y Administrativo y el marco reglamentario conexo. En otros casos, como el Japón y Alemania, se han realizado evaluaciones a fondo de distintas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas solo una vez, en 2010 y 2016, respectivamente.

35. El número de evaluaciones comunicadas a la DCI por las distintas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas refleja únicamente aquellas de las que se tiene conocimiento; es posible que algunas evaluaciones se hayan realizado sin una discusión del gobierno donante con la organización evaluada. Por ejemplo, según los datos comunicados a la DCI, el Japón llevó a cabo solo un pequeño número de evaluaciones entre 2011 y 2016; sin embargo, datos de otras fuentes indican que el Japón lleva a cabo evaluaciones anuales del desempeño de organizaciones clave del sistema de las Naciones Unidas como parte de su proceso presupuestario anual. Lo mismo se aplica a Francia y Alemania, dado que algunas de sus evaluaciones se realizan en forma de exámenes documentales y utilizan datos facilitados por la organización a sus órganos rectores/legislativos o mediante la MOPAN y de acceso público.

36. Las respuestas al cuestionario y la información contextual obtenida a partir de las entrevistas de la DCI muestran que más del 80% de las evaluaciones conocidas entre 2011 y 2015 fueron realizadas por siete gobiernos donantes y la Comisión Europea (véase el anexo II, cuadro A). Dos donantes son particularmente activos debido a las importantes contribuciones que aportan a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

37. Como es de esperar, hay una correlación entre el volumen de financiación proporcionada y el número/porcentaje de evaluaciones realizadas por un determinado donante. Por ejemplo, en relación con las actividades operacionales para el desarrollo

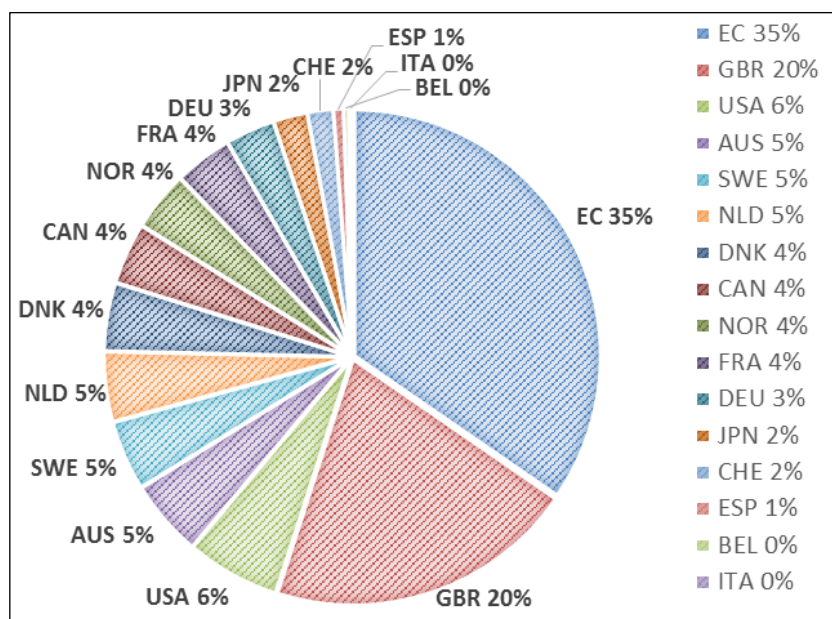
⁸ OCDE, *Multilateral Aid 2015: Better Partnerships for a Post-2015 World* (París, publicación de la OCDE, 2015), pág. 30.

en 2015⁹, tres donantes (los Estados Unidos de América, el Reino Unido y el Japón) representaron el 47% de todas las contribuciones al sistema de las Naciones Unidas aportadas por gobiernos, mientras que los 10 principales donantes representaron el 73%¹⁰. La Comisión Europea ha figurado entre los tres principales donantes que no son Estados Miembros al proporcionar contribuciones por un total de unos 2.000 millones de dólares en 2014 y 1.700 millones en 2015¹¹. La información que figura en el anexo II sobre el número de evaluaciones llevadas a cabo por los 15 donantes más importantes que son Estados Miembros y la Comisión Europea debe leerse teniendo en cuenta este contexto.

38. Algunas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas han sido evaluadas en múltiples ocasiones por el mismo gobierno donante entre 2011 y 2016, y varias de ellas lo han sido en múltiples ocasiones en un determinado año. Como puede observarse en el gráfico 1 *infra* (y en los datos presentados en el anexo II), y teniendo en cuenta la financiación proporcional del donante al sistema de las Naciones Unidas y el número/porcentaje de evaluaciones, algunos de los principales donantes son más activos que otros. Sin embargo, el panorama parece diferente cuando se examinan únicamente las evaluaciones de los distintos donantes a nivel institucional, como se indica en el gráfico 2. Cabe destacar que la Comisión Europea ha iniciado una revisión de su reglamento financiero que, una vez finalizado, se espera que conduzca a una reducción significativa del número de evaluaciones.

Gráfico 1

Porcentaje de evaluaciones de organizaciones del sistema de las Naciones Unidas realizadas por los 15 principales donantes y la Comisión Europea entre 2011 y 2016¹²



Fuente: Respuestas al cuestionario de la DCI.

⁹ En 2015, las actividades operacionales para el desarrollo representaron casi el 60% (26.700 millones de dólares) del total de la financiación para las actividades en todo el sistema de las Naciones Unidas (44.600 millones de dólares) (A/72/61-E/2017/4, párr. 4).

¹⁰ Los diez principales donantes en 2015, por orden de mayor financiación, fueron los Estados Unidos de América, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, el Japón, Alemania, Suecia, el Canadá, Noruega, los Países Bajos, Suiza y Australia (A/72/61-E/2017/4, párr. 25 y nota de pie de página 15).

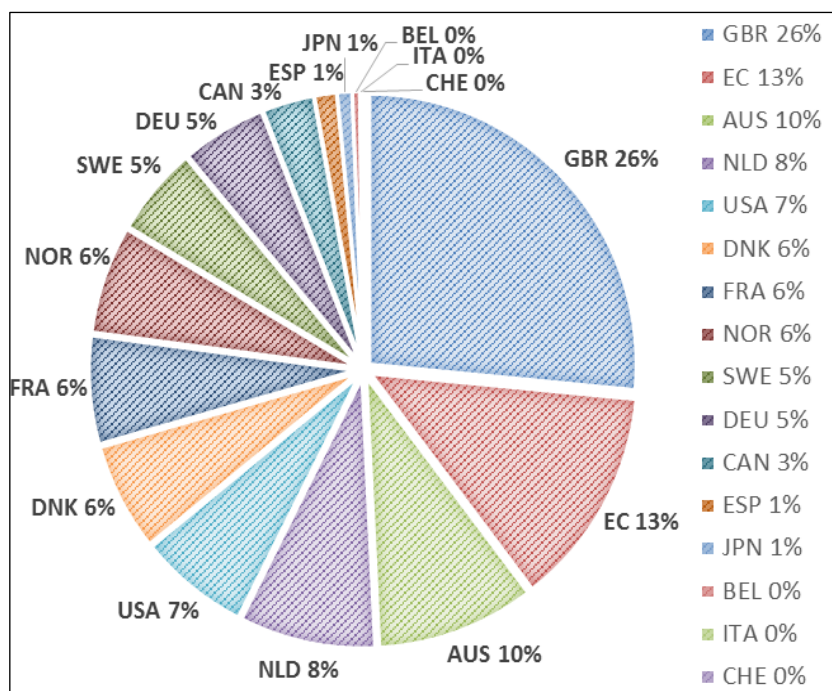
¹¹ A/71/583, cuadro 2B.

¹² Como se indicó, los datos se basan en la información proporcionada por las organizaciones y los donantes en las respuestas al cuestionario. Sin embargo, hay que tener en cuenta que algunas organizaciones han comenzado a recopilar sistemáticamente este tipo de datos, mientras que otras no lo han hecho, por lo que algunas de las primeras pueden aparecer con un porcentaje mayor en el gráfico.

Abreviaturas¹³: AUS, Australia; BEL, Bélgica; CAN, Canadá; CHE, Suiza; DEU, Alemania; EC, Comisión Europea; ESP, España; DNK, Dinamarca; FRA, Francia; GBR, Reino Unido; ITA, Italia; JPN, Japón; NOR, Noruega; NLD, Países Bajos; SWE, Suecia; USA, Estados Unidos.

Gráfico 2

Porcentaje de evaluaciones institucionales de organizaciones del sistema de las Naciones Unidas realizadas por los 15 principales donantes y la Comisión Europea entre 2011 y 2016



Fuente: Respuestas al cuestionario de la DCI.

Abreviaturas: AUS, Australia; BEL, Bélgica; CAN, Canadá; CHE, Suiza; DEU, Alemania; EC, Comisión Europea; ESP, España; DNK, Dinamarca; FRA, Francia; GBR, Reino Unido; ITA, Italia; JPN, Japón; NOR, Noruega; NLD, Países Bajos; SWE, Suecia; USA, Estados Unidos.

39. Es posible que otros gobiernos donantes sigan la vía de los donantes mencionados *supra*. Según la evaluación de la MOPAN de 2013, entre 2010 y 2012, 11 de los entonces 17 miembros, a saber, Australia, Bélgica, el Canadá, Dinamarca, los Estados Unidos, Finlandia, Francia, Noruega, los Países Bajos, el Reino Unido y Suecia, llevaron a cabo evaluaciones formales del desempeño de por lo menos algunas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Posteriormente, dos de los seis que no lo habían hecho¹⁴, a saber, Alemania¹⁵ y Suiza¹⁶, realizaron sus primeras evaluaciones bilaterales en 2015.

40. Si bien un mayor número de donantes está optando por las evaluaciones exhaustivas sobre la base de su propia metodología, no se sabe a ciencia cierta si ello ilustra una tendencia sostenida o si se trata de iniciativas únicas. Por ejemplo, el Japón subcontrató la realización de un informe orientado a mejorar sus evaluaciones de las organizaciones multilaterales¹⁷ que se publicó en 2010, pero no hay pruebas de que esto se haya repetido o

¹³ Nota: Se utilizan las siguientes abreviaturas de los nombres de los países con arreglo a la norma M49 adoptada por la División de Estadística del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría (véase <http://unstats.un.org/unsd/methods/m49/m49alpha.htm>).

¹⁴ Véase el informe anual de la MOPAN de 2015, anexo E.

¹⁵ “BMZ Mapping of Multilateral Organizations engaged in Development (BMAP)”. Este estudio examinó 30 organizaciones en relación con su mandato, pertinencia, desempeño y compromiso con BMZ.

¹⁶ Panorama de las organizaciones multilaterales basado en los intereses de política económica y extranjera de Suiza; prioridades de política de desarrollo; oportunidades de participación e influencia, y desempeño.

¹⁷ Citado en OCDE, *Multilateral Aid 2013* (París, publicación de la OCDE, 2013), pág. 39.

haya recibido seguimiento. Por el contrario, desde entonces el Japón ha realizado evaluaciones anuales del desempeño de organismos multilaterales, que ha clasificado en función de sus propios criterios, en sincronización con el ciclo presupuestario del Gobierno.

41. El examen de la DCI constató que las evaluaciones de los gobiernos donantes se centran principalmente en un número limitado de organizaciones del sistema de las Naciones Unidas (véanse los cuadros 1 y 2 *infra*). Además, la tabulación cruzada de las evaluaciones de las organizaciones, ya sea las bilaterales o las realizadas en el marco de la MOPAN, revela una superposición significativa entre las evaluaciones realizadas en el marco de la MOPAN y las evaluaciones bilaterales de las organizaciones realizadas durante el mismo período de manera individual por miembros de la MOPAN y otros donantes. **Se infiere de ello que muchos gobiernos donantes están usando la MOPAN como fuente de pruebas en su propio proceso de evaluación y no como sustituto de las evaluaciones bilaterales.**

Cuadro 1

Número de evaluaciones de organizaciones del sistema de las Naciones Unidas realizadas entre 2011 y 2016 indicadas en función de si también fueron evaluadas por la MOPAN

Número de evaluaciones	Organización	Evaluada por la MOPAN	Año de la evaluación de la MOPAN
Más de 100	UNFPA	Sí	2014
	ACNUR	Sí	2011, 2014
75 a 100	FAO	Sí	2011, 2014
	PMA	Sí	2013
	Naciones Unidas ^a	Sí	2015/16
50 a 75	OMS	Sí	2013
	UNICEF	Sí	2012, 2015/16
25 a 50	PNUD	Sí	2012, 2015/16
	UNOPS	No	
	ONU-Mujeres	Sí	2014
	UNESCO	No	
	OOPS	Sí	2011
10 a 25	OIT	Sí	2015/16
	ONUSIDA	Sí	2012, 2015/16
	PNUMA	Sí	2012, 2015/16
	ONUDI	No	
	OIEA	No	
5 a 10	CCI	No	
	UNCTAD	No	
	UNODC	No	
	OACI	No	
	OMI	No	
0 a 5	OMT	No	
	OMM	No	
	ONU-Hábitat	No	
	UPU	No	
	UIT	No	
	OMPI	No	

Fuente: Respuestas al cuestionario de la DCI.

^a Incluyen la CEPA, la CEPE, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, el ACNUDH, la Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Contaduría General de la Secretaría y el Servicio de las Naciones Unidas de Actividades relativas a las Minas.

Cuadro 2

Número de evaluaciones institucionales de organizaciones del sistema de las Naciones Unidas realizadas entre 2011 y 2016 indicadas en función de si también fueron evaluadas por la MOPAN

Número de evaluaciones	Organización	Evaluada por la MOPAN	Año de la evaluación de la MOPAN
Más de 50	UNFPA	Sí	2014
	Naciones Unidas ^a	Sí	2015/16
	ACNUR	Sí	2011, 2014
20 a 35	UNICEF	Sí	2012, 2015/16
	PNUD	Sí	2012, 2015/16
	PMA	Sí	2013
	OMS	Sí	2013
5 a 20	OOPS	Sí	2011
	ONU-Mujeres	Sí	2014
	UNESCO	No	
	ONUSIDA	Sí	2012, 2015/16
	ONUDI	No	
	FAO	Sí	2011, 2014
	PNUMA	Sí	2012, 2015/16
	OIEA	No	
0 a 5	UNCTAD	No	
	OACI	No	
	ONU-Hábitat	No	
	OMM	No	
	OMT	No	
	UPU	No	
	UIT	No	
	CCI	No	
	OMPI	No	

Fuente: Respuestas al cuestionario de la DCI.

42. En el anexo II figuran cuatro cuadros sinópticos que muestran el número total de evaluaciones y el número de evaluaciones institucionales realizadas entre 2011 y 2016 por los 16 principales donantes, incluida la Comisión Europea, presentadas en orden de organizaciones más evaluadas a menos evaluadas y de donantes más activos a menos activos en relación con el número de evaluaciones.

B. Tipos y categoría de evaluaciones realizadas por los donantes

43. Como se indicó anteriormente, las evaluaciones realizadas por los donantes presentan variaciones de muchos tipos. En cuanto al alcance, algunas abarcan toda la organización (por ejemplo, los exámenes de la ayuda bilateral/del desarrollo del DFID, las evaluaciones por pilares de la Comisión Europea y las evaluaciones de la MOPAN), mientras que otras cubren solo un país o una oficina regional (exámenes de la diligencia debida de los países realizados por el Reino Unido), una función específica (exámenes de las adquisiciones realizados por el Reino Unido) o un programa o proyecto (verificaciones de la Comisión Europea).

44. En cuanto al objetivo y la manera en que se utilizan los resultados, algunos exámenes están concebidos para evaluar la participación estratégica de un Estado Miembro en una determinada organización y probar si esta se ajusta estratégicamente a las prioridades del Estado Miembro; otros están al parecer relacionados con el papel de fiduciario de un Estado Miembro (donante) en su calidad de miembro de la junta rectora de la organización; y algunos se refieren únicamente al hecho de que son realizados por donantes en un determinado país para un proyecto o programa en particular, ya sea como

gestión previa al suministro de fondos (evaluaciones de la diligencia debida o del riesgo en el ámbito del país) o como verificación posterior del uso de los fondos.

45. En cuanto al tema central del examen, algunas evaluaciones son principalmente programáticas, otras se centran en la gobernanza o en cuestiones de gestión, como la gestión financiera y de las adquisiciones, e incluso otras son de carácter fundamentalmente transaccional para determinar las condiciones para recibir los fondos. En cuanto al momento de realizarlas, existen evaluaciones previas, por ejemplo, los exámenes de la diligencia debida antes de las decisiones sobre financiación, y evaluaciones posteriores, como las verificaciones de la Comisión Europea. Algunos exámenes se efectúan periódicamente y se actualizan regularmente, como los exámenes de la ayuda multilateral/del desarrollo del DFID. Algunos son realizados solo por la sede o las oficinas sobre el terreno, mientras que otros consisten en una combinación de ambos.

46. Entre las cuestiones planteadas durante las entrevistas, pueden mencionarse la negativa de los donantes a compartir la metodología o los criterios de sus evaluaciones con las organizaciones interesadas, o a permitir que estas revisen los borradores a fin de corregir las inexactitudes fácticas o las interpretaciones incorrectas. También era motivo de preocupación la tendencia de algunos donantes a no poner los informes finales a disposición de las organizaciones o el público.

47. En el anexo III figura una lista de los distintos tipos de evaluaciones de organizaciones del sistema de las Naciones Unidas realizadas por los 16 principales donantes del sistema.

C. Las evaluaciones múltiples de los donantes plantean un riesgo de duplicación e importantes costos de transacción

48. Algunas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas han sido objeto de múltiples exámenes a nivel institucional realizados por donantes a título individual (véase el cuadro 2 *supra*). El PNUD, el UNFPA, el ACNUR y el PMA fueron objeto de por lo menos 15 evaluaciones institucionales de donantes entre 2011 y 2016, además de 2 evaluaciones de la MOPAN. Como se indica a continuación, existe el riesgo de duplicación y superposición en relación con las distintas evaluaciones de la misma organización realizadas por diferentes donantes, o grupo de donantes, como la MOPAN¹⁸.

49. En su informe sobre la ayuda multilateral de 2013, el CAD observó una superposición considerable entre las evaluaciones de Australia, los Países Bajos, el Reino Unido, Suecia y la MOPAN (véase el anexo V). Había elementos comunes básicos en los criterios y parámetros en función de los cuales los donantes evaluaron los distintos organismos, aun cuando podían diferir las prioridades¹⁹. En el informe se llegó a la conclusión de que había un fuerte grado de convergencia en los criterios adoptados en las distintas evaluaciones, lo que indicaba que había un gran potencial para los enfoques conjuntos²⁰. Los cinco gobiernos donantes examinaron esferas similares, también abarcadas por la MOPAN, entre ellas, la gestión orientada hacia los resultados, la gestión estratégica, los recursos humanos eficaces, la función de evaluación orientada hacia el cumplimiento y los resultados externos, y el comportamiento de los asociados.

50. Ello está en consonancia con las opiniones expresadas por muchos oficiales de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas entrevistados durante el presente examen de la DCI, así como por representantes de algunos donantes gubernamentales importantes. Si bien las evaluaciones de donantes se realizan con propósitos múltiples, una importante razón es proporcionar garantías a los sectores interesados en los países, como el

¹⁸ Puede existir duplicación y superposición entre dos o más evaluaciones relacionadas con un programa/proyecto cuando más de un donante realiza una evaluación del mismo programa/proyecto. También puede ocurrir en el caso de un programa o proyecto que se evalúa individualmente por un donante, además de su evaluación por otro donante como ejemplo en el contexto de una evaluación institucional.

¹⁹ OCDE, *Multilateral Aid 2013* (París, publicación de la OCDE, 2013), págs. 39 y 40.

²⁰ *Ibid.*, pág. 48.

Parlamento, los auditores nacionales y otros órganos de supervisión, de que los fondos proporcionados se gastan para los fines previstos y con arreglo a normas aceptadas de eficiencia, rendición de cuentas y economía. La existencia de una superposición y duplicación considerables entre los distintos exámenes de donantes también ha sido señalada en las deliberaciones de la MOPAN.

51. La superposición y duplicación en las evaluaciones de donantes se observó no solo en los exámenes institucionales, sino también en las evaluaciones de los programas o proyectos de los países. Por ejemplo, una organización informó de que, además de una auditoría de la oficina de supervisión interna, una de sus operaciones sobre el terreno había sido examinada simultáneamente por tres entidades diferentes: dos donantes bilaterales y la Junta de Auditores. Asimismo, en otra organización, una oficina en el país había sido objeto de evaluaciones simultáneas por un donante bilateral, una misión de verificación de la Comisión Europea y una auditoría realizada por la oficina de auditoría interna de la organización.

52. Hay ejemplos de gobiernos donantes que realizan evaluaciones de la misma organización simultáneamente actuando en más de un rol: como miembro del órgano rector de la organización; a título individual evaluando sus contribuciones a una determinada organización; como miembro de un grupo de donantes que realizan exámenes (como la MOPAN), y como miembro de una organización intergubernamental (como la Comisión Europea) que evalúa el uso de los fondos aportados a ella.

53. Como se indica en el informe anual de la MOPAN de 2015²¹, no es probable que el número de evaluaciones de donantes disminuya en el futuro previsible. El número de donantes que realiza evaluaciones individuales de organizaciones del sistema de las Naciones Unidas ha aumentado. Por ejemplo, sobre la base de la metodología de la MOPAN, Noruega ha realizado una evaluación de nueve organizaciones que tienen un interés particular para el país. Suecia prevé realizar 20 evaluaciones institucionales independientes en los próximos años, y presentar al Parlamento en 2017, un informe sobre el desempeño de las organizaciones multilaterales y los resultados obtenidos. Alemania realizó en 2015 su primera evaluación bilateral titulada “Inventario de las organizaciones multilaterales dedicadas al desarrollo realizado por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ)”, que examinó 30 organizaciones en relación con: a) el mandato y la pertinencia; b) el desempeño, y c) el compromiso con el BMZ.

54. Muchas organizaciones entrevistadas para el presente informe consideran que los exámenes dirigidos por donantes constituyen un reto que les trae aparejados importantes costos de transacción (salvo en los casos en que las evaluaciones se hagan en forma de exámenes documentales que requieren una interacción limitada con la organización interesada). Cuando las organizaciones son evaluadas, estas deben explicar a toda una serie de empleados y consultores del donante el marco reglamentario, el reglamento financiero y otros reglamentos, normas y procedimientos; planificar visitas sobre el terreno y atender y acompañar a los equipos del donante en las visitas; mantener reuniones a nivel directivo con los donantes; explicar las evaluaciones sobre el terreno a las instituciones y los interesados del país donde se ejecutan los programas; resguardar la confidencialidad y observar las normas y requisitos sobre divulgación pública de información, y obtener las autorizaciones necesarias de las autoridades pertinentes en la sede de la institución; examinar y responder a las observaciones formuladas en los informes y las reuniones oficiales; preparar informes programáticos y financieros especiales, y, por último, aplicar medidas correctivas satisfactorias en respuesta a las recomendaciones. Los mecanismos de supervisión interna y externa también deben estar estrechamente coordinados a fin de evitar la duplicación y el volumen de trabajo adicional.

55. Las respuestas de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas al cuestionario de la DCI indican que sus preocupaciones no radican únicamente en el número de evaluaciones exhaustivas realizadas por los donantes sino también en el aumento del número de evaluaciones que utilizan la metodología de estos y que exige a las organizaciones la presentación de importantes pruebas adicionales para que puedan ser

²¹ El informe anual de la MOPAN de 2015 figura en www.mopanonline.org/otherproducts/.

concluidas de manera satisfactoria. Varias organizaciones observaron que, en algunos casos, del 60% al 70% de la información solicitada por los donantes ya existía en el sitio web de la organización, en otros documentos de acceso público o en documentos ya proporcionados a los órganos rectores de la organización. Sin embargo, algunos donantes observaron que la calidad de los documentos de acceso público variaba mucho, por lo que se precisaban evaluaciones y verificaciones adicionales.

56. Algunas organizaciones han comenzado a preparar plantillas para responder mejor a esas solicitudes de información, en particular las recurrentes y las que se presentan periódicamente. No obstante, aun en esos casos, se sigue incurriendo en elevados costos de transacción al transcribir los datos en los distintos formatos exigidos por los donantes.

57. A fin de apoyar las evaluaciones de los donantes, se precisa tiempo de trabajo del personal en todos los niveles institucionales, incluido el directivo en la sede y sobre el terreno. Por ejemplo, para atender y apoyar una misión de verificación de la Comisión Europea en una oficina típica en un país, se necesita asignar un tiempo considerable del personal en todo el proceso a fin de preparar los documentos solicitados inicialmente; proporcionar respuestas para el cuestionario del donante; preparar y apoyar la misión del consultor/de los consultores sobre el terreno, de una o dos semanas de duración; responder a los pedidos; revisar el proyecto y la versión final del informe, y poner en marcha medidas para dar seguimiento a las observaciones. Según se ha informado, los exámenes institucionales, como los que realiza el DFID en relación con la ayuda multilateral²², las evaluaciones de la MOPAN y las evaluaciones por pilares de la Comisión Europea requieren una cantidad aun mayor de recursos debido a su alcance y cobertura más amplios.

58. Para la mayoría de las organizaciones fue difícil proporcionar estimaciones de los recursos gastados en las evaluaciones de los donantes, en respuesta a la solicitud de la DCI. Se mencionaron dos razones: en primer lugar, las organizaciones no llevan cuenta por separado de esos costos, por lo que es difícil cuantificarlos; en segundo lugar, el gran número de oficinas y funciones intervinientes en la sede y sobre el terreno “complica” dicho cálculo. Una organización informó de que un funcionario a tiempo completo estaba habitualmente dedicado a los exámenes dirigidos por los donantes que abarcaban solo una esfera funcional (movilización de recursos); no se podía cuantificar el tiempo adicional invertido por el personal de otras dependencias, como las de programas, financiación, supervisión de enlaces, oficina principal y gestión. Análogamente, otra organización indicó que se necesitaba el equivalente de dos puestos a tiempo completo solo para la coordinación de los exámenes de los donantes. Ello no incluye los recursos y el tiempo invertidos por las dependencias operacionales y las oficinas en los países.

59. El volumen de trabajo y los costos de transacción difieren según el tipo de evaluación. Según una organización, las evaluaciones exhaustivas a nivel institucional, como las realizadas por el DFID, pueden absorber el tiempo de trabajo de un especialista de programa y un director durante el examen. Según otra organización, la evaluación por pilares de la Comisión Europea llevó el equivalente de cuatro funcionarios a tiempo completo en las categorías de P-3 a P-5 durante un mes y uno de la categoría D-2 durante dos semanas²³. En el examen de otro donante se pidió que se contestaran cuestionarios que llevó el equivalente de dos funcionarios de las categorías P-3 a P-5 a tiempo completo durante dos semanas. La cantidad de trabajo que lleva contestar cuestionarios puede ser muy importante. Por ejemplo, solo para el examen de la MOPAN, una organización tuvo que proporcionar unos 3.000 documentos.

60. Pero incluso evaluaciones de menor alcance pueden requerir una cantidad considerable de recursos. Por ejemplo, cuando se pone en marcha una verificación de la Comisión Europea, un funcionario, generalmente de la oficina de Bruselas de la organización evaluada, dedica tiempo a la gestión de la verificación, al apoyo a los colegas y auditores sobre el terreno en todo el proceso y a la formulación de observaciones cuando

²² Desde 2016 denominados exámenes del desarrollo multilateral.

²³ La Comisión Europea observó que las cifras pueden estar infladas; es muy poco probable que una evaluación por pilares requiera el equivalente de cuatro funcionarios del cuatro orgánico a tiempo completo durante un mes y uno de la categoría D-2 durante dos semanas.

se recibe el proyecto de informe. El personal sobre el terreno pasa varios días preparando la verificación, recopilando los documentos justificativos, reuniéndose con la misión de verificación, programando y llevando a cabo entrevistas y proporcionando información sobre los procedimientos. Habitualmente se asignan uno o dos funcionarios sobre el terreno a la gestión de una verificación de la Comisión Europea durante varias semanas. Como explicó la Comisión Europea, un funcionario de las Naciones Unidas financiado por la Comisión Europea suele estar asociado a las misiones de verificación. Hay menos de una verificación por 10 millones de euros, y se reserva un 7% para sufragar todos los costos indirectos que no coinciden con la lista amplia y detallada de costos directos.

61. La cuestión de los costos de transacción ha sido estudiada por un grupo de trabajo establecido en el marco de la Red de Finanzas y Presupuesto de la JJE que realizó un “cálculo del costo de supervisión”. La Red realizó una encuesta entre sus miembros, que incluyó, entre las distintas partidas de costos, las estimaciones de las actividades de garantía a los donantes²⁴. Los resultados de la encuesta y las estimaciones preliminares fueron considerados documentos internos por la JJE y la DCI no tuvo acceso a ellos. Al momento de redactar el presente informe proseguían en la Red las discusiones sobre los costos de los mecanismos de supervisión y rendición de cuentas, incluidas las actividades de garantía a los donantes²⁵.

62. Los gastos de apoyo y coordinación de las evaluaciones de los donantes no son imputados separadamente al donante, sino que los asume la organización evaluada. Los gastos de personal y otros recursos asignados a dichas tareas son generalmente cubiertos por los gastos de apoyo a los programas. Surgen otros problemas si las evaluaciones se realizan después de la finalización del programa o proyecto, por ejemplo, en el caso de las verificaciones de la Comisión Europea y los exámenes del índice de error residual de la Comisión. En esos casos, los gastos no se pueden imputar a los gastos de apoyo a los programas, salvo que se haya previsto específicamente en el momento de concertar el acuerdo.

63. La mayoría de las organizaciones indicaron que, en ciertos tipos de exámenes de donantes, era imposible recuperar la totalidad de los gastos de personal y otros gastos de transacción. Por consiguiente, sugirieron que todos o parte de esos gastos debían ser sufragados por los donantes, y recuperados de ellos como gastos directos o como parte de los gastos de apoyo a los programas. Un buen ejemplo de ello es el Banco Mundial, en el que la dependencia encargada de coordinar las evaluaciones de los donantes²⁶ se financia imputando un 0,5% al total de gastos generales/de apoyo a los programas, que es el 5,5%.

64. Otro problema de las evaluaciones múltiples radica en que pueden tener resultados diferentes para la organización examinada. Por su propia naturaleza, las evaluaciones bilaterales se basan en las prioridades de la entidad que realiza la evaluación, por lo que no es inusual que las distintas evaluaciones realizadas por el mismo organismo multilateral priorice criterios diferentes o que criterios similares arrojen resultados diferentes²⁷. Las calificaciones divergentes para el mismo organismo multilateral pueden enviar señales contradictorias a las organizaciones²⁸. El anexo VI ofrece un ejemplo de cómo los resultados y las calificaciones pueden variar entre las evaluaciones multilaterales efectuadas por dos donantes diferentes.

65. Se recomienda que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas inicien conversaciones con los donantes con miras a incluir, en las disposiciones de los acuerdos con ellos, los costos y recursos adicionales relacionados con la coordinación de las evaluaciones realizadas por los donantes y el apoyo prestado a ellas.

66. Se recomienda también que los donantes no escatimen esfuerzos para racionalizar la necesidad de realizar evaluaciones individuales, teniendo en cuenta la abundante información de dominio público existente, en particular, las evaluaciones

²⁴ CEB/2016/HLCM/FB/5 y CEB/2016/HLCM/21.

²⁵ Véanse CEB/2016/HLCM/FB/11 y FB/9, CEB/2016/5 y CEB/2016/HLCM/FB/5.

²⁶ Evaluaciones realizadas por los donantes que son bancos.

²⁷ OCDE, *Multilateral Aid 2013* (París, publicación de la OCDE, 2013), pág. 45.

²⁸ *Ibid.*

de otros donantes, las evaluaciones de la MOPAN y los informes y evaluaciones de supervisión internos y externos, a fin de minimizar los costos administrativos conexos para el sistema de las Naciones Unidas y evitar la duplicación. Este enfoque se ajustará a los compromisos contraídos por los donantes en el contexto de la MOPAN y las iniciativas de transparencia, como la Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda (IATI), el Gran Pacto y la Iniciativa de Buenas Prácticas en materia de Donaciones Humanitarias²⁹. También se hace referencia a las recomendaciones 1, 2, 4 y 6 *infra*.

D. El número de fuentes de pruebas que utilizan los donantes en las evaluaciones está en aumento

67. Cuando realizan sus evaluaciones, los gobiernos pueden hacer uso de varias fuentes de datos probatorios, y el número de dichas fuentes está en aumento. Por ejemplo, se han incrementado las iniciativas mundiales orientadas a evaluar de manera transparente el desempeño de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, como se muestra en el cuadro 3 *infra*.

Cuadro 3

Fuentes de datos probatorios sobre el desempeño de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas (selección)

Organización/ Iniciativa	Actividad	Puesta en marcha	Propósito
MOPAN	Evaluaciones sobre la eficacia institucional	2002	Armonizar los enfoques de los donantes en la evaluación de la eficacia institucional y en materia de desarrollo de las organizaciones multilaterales y reducir la carga y duplicación mediante las evaluaciones conjuntas.
Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas/Red de Evaluación del Desarrollo del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE	Exámenes por homólogos de las funciones de evaluación	2006	Intercambiar buenas prácticas, experiencias y aprendizaje mutuo; reforzar la capacidad interna y confianza externa en los sistemas de evaluación de las Naciones Unidas; reducir las solicitudes de evaluaciones externas del desempeño y eficacia de las organizaciones; facilitar el diálogo entre las organizaciones y animar a estas a que cambien.
IATI	Iniciativa voluntaria de múltiples interesados	2008	Mejorar la transparencia de los recursos destinados a la ayuda, el desarrollo y las actividades humanitarias a fin de aumentar su eficacia en la lucha contra la pobreza.
Foro sobre Cooperación para el Desarrollo de las Naciones Unidas	Encuesta sobre la rendición de cuentas mutua	2009	Realizar un examen independiente y amplio de los progresos alcanzados en la rendición de cuentas mutua y la transparencia de la ayuda a nivel nacional e internacional como manera de crear marcos de rendición de cuentas más eficaces.
Centre for Global Development	Evaluación de la calidad de la asistencia oficial para el desarrollo	2010	Evaluar la calidad de la asistencia oficial para el desarrollo prestada por 35 países donantes y más de 100 organismos de ayuda. La calidad de la ayuda se evalúa utilizando 31 indicadores agrupados en cuatro dimensiones que reflejan el consenso internacional de lo que constituye una ayuda de buena calidad.

Fuente: Compilación de la DCI basada en la OCDE y la MOPAN.

²⁹ En el capítulo III figura más información al respecto.

68. Cada vez con mayor frecuencia, algunos donantes utilizan datos y pruebas que obtienen de estas fuentes adicionales, como la IATI y la MOPAN. Si bien esto puede reducir la carga de las respectivas organizaciones, algunos donantes siguen haciendo su propia recopilación de datos probatorios por distintas razones, entre otras, porque deben cumplir procedimientos internos obligatorios, o porque consideran que las pruebas y los datos de la MOPAN u otras fuentes externas no son lo suficientemente sólidos, detallados u oportunos para sus propias evaluaciones, que se hacen con una periodicidad nacional determinada (véase también la sección F *infra* sobre la MOPAN).

69. Los donantes entrevistados para el presente informe indicaron que el número y la exhaustividad de sus solicitudes de información también dependía de las políticas de difusión e información pública de las organizaciones en cuestión, incluidas las que rigen la difusión pública de los informes de supervisión y auditoría. Los donantes pueden considerar que las pruebas aportadas por una organización son más sólidas que las proporcionadas por otras organizaciones. Asimismo, tienen expectativas crecientes de una gestión y presentación de informes más basadas en resultados, así como una mejor supervisión y evaluación (véase el capítulo III, secciones D, E y F).

E. Con algunas notables excepciones, las evaluaciones de los donantes no son ampliamente compartidas

70. Las respuestas de algunos donantes al cuestionario de la DCI confirman una importante observación que figura en el informe del CAD de 2015 sobre la ayuda multilateral, a saber, que los criterios en función de los cuales se evalúan las organizaciones y los resultados de las evaluaciones una vez terminadas a menudo no se comparten con las organizaciones multilaterales. El informe dice lo siguiente: “La poca transparencia en las metodologías, los resultados y los efectos de estas evaluaciones significa que las oportunidades de aprendizaje de las organizaciones son limitadas ya que estos procesos no alimentan sus reflexiones sobre las maneras de mejorar el desempeño”³⁰. Durante las entrevistas de la DCI se comprobó que los donantes llevan a cabo evaluaciones para satisfacer distintas necesidades, pero hay opiniones divergentes entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y los donantes en cuanto al grado de utilización de los resultados de las evaluaciones como base para el diálogo sobre el desempeño de una organización.

71. Contrariamente a la tendencia de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas de poner a disposición del público la información sobre su desempeño mediante informes y evaluaciones de gestión y auditoría, la DCI no encontró indicios de que los donantes se estuviesen inclinando por hacer públicas sus evaluaciones y/o compartirlas con otros donantes. Desde 2011, solo Australia y el Reino Unido han publicado sus evaluaciones, como también hace la MOPAN. Algunos donantes señalaron que comunicaban sus evaluaciones de manera oficiosa a otros gobiernos donantes y determinados miembros del órgano rector/legislativo de la organización.

72. Las propias organizaciones no siempre tienen conocimiento de todas las evaluaciones de donantes en curso de ejecución, en particular cuando se realizan a nivel del país. Tampoco se dispone de información consolidada sobre las evaluaciones de donantes terminadas y en curso, para uso de los órganos rectores de las organizaciones. Como las evaluaciones se gestionan bilateralmente entre el donante y la organización, la información sobre los resultados está disponible solo si se hace pública.

73. El presente informe comprobó que no existen mecanismos o prácticas por los que los donantes puedan compartir la información sobre las evaluaciones con otros donantes o con los miembros de la organización mediante su órgano rector.

74. Un mejor intercambio de información sobre las evaluaciones de los donantes y la notificación previa de los planes para realizarlas ayudaría a reducir el riesgo de superposición y duplicación. También proporcionaría a las partes interesadas una base

³⁰ OCDE, *Multilateral Aid 2015: Better Partnerships for a Post-2015 World* (París, publicación de la OCDE, 2015), pág. 80.

empírica más amplia para sus evaluaciones. Algunas organizaciones señalaron que un mejor intercambio de información sobre las evaluaciones y sus resultados ayudaría a eliminar las tensiones que surgen de los cambios propugnados por un donante en sus relaciones bilaterales con la organización y los cambios prescritos por su órgano rector, que corresponden a las esferas prioritarias de cambio definidas por el conjunto de sus miembros³¹.

75. La mayoría de las organizaciones entrevistadas para el presente informe observaron que el intercambio de información sobre las evaluaciones entre los Estados Miembros sería más útil si estos convinieran las normas de calidad, el alcance común y el mandato de la evaluación antes de que esta se realice. Otras, sin embargo, observaron que podría ser riesgoso hacer públicos todos los informes de los donantes, especialmente si las organizaciones examinadas no habían formado parte de los procesos de evaluación o si la metodología no era transparente. Se expresó la preocupación de que la publicación de informes críticos podría ser injustamente dañina y no distinguiría las características particulares de cada organización.

76. A pesar de las preocupaciones mencionadas, varias organizaciones opinaron que las ventajas de compartir las evaluaciones de los donantes superaban los riesgos. La mayoría de las organizaciones apreciaban el intercambio de información sobre las evaluaciones basadas en la claridad en cuanto a la metodología aplicada, las normas convenidas y un enfoque consultivo, como se indica en los capítulos siguientes. Además, la mayoría de los entrevistados convino en que sería útil que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas establecieran un repositorio mundial en línea de las evaluaciones institucionales de organizaciones multilaterales de dominio público.

77. Con respecto a la propuesta de crear un repositorio mundial en línea para todo el sistema, algunas organizaciones consideraron que, en primer lugar y, ante todo, era necesario contar con la aprobación de los donantes interesados. Algunas preferían que el repositorio se creara a escala de los organismos y no a nivel mundial. Otras eran partidarias de que se creara bajo la égida de la JJE. Había incluso otras que expresaron el temor de que los donantes interesados tal vez no desearan que sus evaluaciones se debatieran en un órgano legislativo/rector. Otras organizaciones temían que esta medida podía ser perjudicial a largo plazo para las organizaciones debido a la calidad desigual de las evaluaciones, la falta de claridad sobre la metodología y los criterios, la probable exclusión de las evaluaciones que se basaban exclusivamente en estudios de documentos accesibles al público, y la falta de oportunidad para interactuar y formular comentarios en relación con el mandato, la metodología y los proyectos de informe.

78. A pesar de estas preocupaciones, los Inspectores recomiendan el establecimiento de un repositorio en línea, mundial y para todo el sistema, para almacenar las evaluaciones realizadas por los donantes, como medida para aumentar la transparencia, el intercambio de información, y el aprendizaje y la reforma de las instituciones.

79. Se espera que la siguiente recomendación mejore la rendición de cuentas y la transparencia.

Recomendación 1

Los órganos legislativos/rectores de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían promover un mejor acceso a la información relativa a las evaluaciones de los donantes, así como la difusión e intercambio de dicha información entre los Estados Miembros y, en ese contexto, deberían exhortar a los jefes ejecutivos a que hagan públicas dichas evaluaciones incorporándolas a un repositorio mundial en línea que debería establecer el Secretario General de las Naciones Unidas para tal propósito a más tardar en 2018.

³¹ Véase también OCDE, *Multilateral Aid 2015*, pág. 80.

F. ¿Ha reducido la MOPAN el grado de duplicación y la cuantía de los costos de transacción?

80. La MOPAN fue creada en 2002 por ocho países interesados en la evaluación del desempeño de los asociados multilaterales. Desde entonces, ha evolucionado la metodología utilizada y se ha ampliado a 18 el número de países que la integran. Los dos cambios más importantes se produjeron con la adopción de la metodología del enfoque común en 2009 y el desarrollo de MOPAN 3.0 en 2015/16.

81. El enfoque común se adoptó a partir de siete herramientas de evaluación bilateral existentes y se basó en otros procesos de evaluación, como la encuesta de la OCDE sobre la vigilancia de la Declaración de París y el Sistema Común de Evaluación del Desempeño de los bancos multilaterales de desarrollo. El enfoque común fue creado por varias razones, entre ellas, el deseo de los miembros de la MOPAN de armonizar su trabajo y evitar la duplicación, aumentar la cantidad y el alcance de la información sobre la eficacia de las distintas organizaciones y reducir los costos de transacción asociados a la elaboración de sus propias evaluaciones. El enfoque común fue concebido para sustituir las herramientas existentes de evaluación bilateral y evitar la formulación de otros criterios en la materia³².

82. En una evaluación de la MOPAN llevada a cabo en 2013 se constató que³³:

- Los datos parecían indicar que la MOPAN había tenido un éxito moderado en cuanto a evitar que cada uno de sus miembros solicitara la misma información al organismo multilateral evaluado. Se informó de que algunos miembros —como Australia y Francia— no utilizaban mucho los datos de evaluación de la MOPAN. Por el contrario, varios otros, como el Canadá, Irlanda y Suiza, al parecer hacían un uso extensivo de esos datos en su diálogo con los organismos multilaterales.
- Los miembros de la MOPAN seguían llevando a cabo sus propias evaluaciones. Los oficiales superiores de los países miembros entrevistados manifestaron unánimemente que las evaluaciones realizadas por la MOPAN nunca podían sustituir completamente las realizadas por donantes.
- Habida cuenta de la intención declarada en cuanto a la armonización, se consideró que la falta de discusión y acuerdo entre los miembros de la MOPAN y las organizaciones multilaterales sobre cómo podía utilizarse esta para aumentar la armonización y reducir los costos de transacción constituía una deficiencia importante.

83. Los datos recogidos por la DCI en las organizaciones que tienen experiencia de primera mano con el enfoque común de la MOPAN concuerdan con las conclusiones mencionadas anteriormente. Los datos confirman dos tendencias, a saber, que las evaluaciones de la MOPAN abarcan las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que son objeto del mayor número de evaluaciones de los gobiernos donantes y que, de hecho, está aumentando el número de miembros de la MOPAN que llevan a cabo separadamente evaluaciones formales del desempeño de determinadas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas (véase el cuadro 2 *supra*).

84. Asimismo, el informe sobre la ayuda multilateral de la OCDE de 2013 explica los factores que limitan la realización de evaluaciones comunes, como las de la MOPAN, impidiendo que sustituyan totalmente las evaluaciones individuales de los gobiernos donantes. Señala que “las evaluaciones bilaterales se basan en las prioridades de los donantes, por lo que no es inusual que las distintas evaluaciones realizadas por el mismo organismo multilateral asigne prioridad a distintos criterios o que criterios similares arrojen resultados diferentes”³⁴.

85. Además, una encuesta realizada para el informe sobre la ayuda multilateral de la OCDE de 2015 proporciona información adicional sobre la cuestión:

³² Paul Balogun y otros, “Evaluation of MOPAN”, vol. I, Main Report (Estocolmo, Instituto Sueco de Administración Pública, 2013), pág. 21. Disponible en www.mopanonline.org/otherproducts.

³³ *Ibid.*

³⁴ OCDE, *Multilateral Aid 2013* (París, publicación de la OCDE, 2013) pág. 45.

“Algunos miembros de la MOPAN, como Alemania, se han basado en los resultados de las evaluaciones de la MOPAN para respaldar sus exámenes internos de las organizaciones multilaterales. Otros, sin embargo, siguen realizando evaluaciones bilaterales que suponen altos costos de transacción para las organizaciones multilaterales o tienen consecuencias poco tangibles. Se desprende de las respuestas a la encuesta del OCDE/CAD que ello puede obedecer al hecho de que, en el momento de la encuesta, las evaluaciones de la MOPAN no eran lo suficientemente detalladas, centradas y amplias como para satisfacer a algunos miembros. Por ejemplo, el Canadá mencionó la falta de cobertura de los resultados logrados, de algunos elementos de la eficacia institucional y de temas transversales. Los Estados Unidos mencionaron la falta de comparabilidad de las evaluaciones de las distintas instituciones”³⁵.

86. En respuesta a la gran cantidad de información recibida de donantes y organizaciones multilaterales, la MOPAN creó un nuevo enfoque y metodología en 2015 (MOPAN 3.0). Se espera que los cambios introducidos con el nuevo enfoque aumenten el impacto de las evaluaciones de la Red para que puedan contribuir con eficacia a reducir la proliferación³⁶.

87. Queda por ver si MOPAN 3.0 traerá aparejada una reducción significativa de los costos de transacción para las organizaciones evaluadas del sistema de las Naciones Unidas. Las respuestas de los donantes al cuestionario de la DCI indican que seis de los diez donantes desearían poder recurrir más a la MOPAN a fin de satisfacer las necesidades de sus gobiernos y reducir al mismo tiempo la carga y los costos administrativos de las organizaciones evaluadas. Por ejemplo, dos donantes indicaron que recurren a la MOPAN, mientras que otro propugnó que se hicieran esfuerzos para mejorar lo más posible las evaluaciones que esta realiza. Otro donante sostuvo que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían colaborar más con la MOPAN para ampliar su cobertura y la frecuencia y el ámbito de sus evaluaciones.

88. Como indicó un donante en respuesta al cuestionario de la DCI, las evaluaciones de la MOPAN ofrecen una fuente confiable de datos probatorios para evaluar el desempeño de las organizaciones multilaterales. El reparto de los costos de estas evaluaciones permite a sus miembros disminuir en gran medida la necesidad de evaluaciones bilaterales formales. Además, el uso de un proceso metodológico, como MOPAN 3.0, permite a los miembros recopilar información de distintos interesados sobre una amplia gama de cuestiones. No obstante, las ventajas de la profundidad y el rigor que caracterizan a MOPAN 3.0 vienen acompañadas de tres limitaciones importantes: a) la frecuencia de las evaluaciones individuales sigue siendo baja (cada tres o cuatro años en la mayoría de los casos); b) el número de organizaciones evaluadas sigue siendo limitado (12 organizaciones en un período de dos años), y c) el respaldo colectivo dado a MOPAN 3.0 hace difícil adaptar las evaluaciones a las necesidades específicas de los diferentes miembros.

89. Otro donante indicó que la labor realizada por la MOPAN puede reemplazar en gran medida las evaluaciones formales orientadas a la producción de análisis a fondo. Sin embargo, las evaluaciones de la MOPAN no podían proporcionar datos adaptados a sus necesidades específicas y serían difíciles de realizar anualmente. Por consiguiente, este donante elaboró un cuestionario interno que reúne datos anuales sobre casi 30 organizaciones. Esta evaluación interna ofrece un complemento necesario a las evaluaciones de la MOPAN.

90. Hubo incluso otro donante que reconoció retos similares. La actual cobertura de la MOPAN no le permitiría realizar una reseña sobre el desempeño de los organismos objeto de evaluaciones institucionales individuales. Si bien apoya las evaluaciones de la MOPAN, este donante indicó que, por motivos políticos, probablemente continuará realizando cierto grado de análisis específicos para determinar de qué manera cada organización del sistema

³⁵ OCDE, *Multilateral Aid 2015: Better Partnerships for a Post-2015 World* (París, publicación de la OCDE, 2015), pág. 81.

³⁶ *Ibid.*

de las Naciones Unidas se ajusta a los cambios ocurridos en las prioridades bilaterales y los requisitos fiduciarios.

91. Pese a los retos mencionados, parece haber consenso en que las evaluaciones conjuntas, como las realizadas por la MOPAN, ofrecen una oportunidad para reducir el número y el alcance de las evaluaciones individuales de los donantes y la consiguiente recopilación de datos. Los esfuerzos encaminados al fortalecimiento de la metodología de la MOPAN para adaptarla a las necesidades más amplias de los donantes constituyen un paso en la dirección correcta.

92. Algunas organizaciones observaron que, si bien la MOPAN era útil, había que mejorar su calidad y metodología, y su labor debía basarse en el trabajo realizado por las oficinas de supervisión y evaluación internas y externas.

93. Se espera que la aplicación de la siguiente recomendación aumente la transparencia y rendición de cuentas y reduzca los riesgos de duplicación, así como los costos de transacción.

Recomendación 2

Los Estados Miembros que son miembros de la Red de Evaluación del Desempeño de las Organizaciones Multilaterales (MOPAN) deberían iniciar una evaluación de la metodología MOPAN 3.0 a fin de determinar su rigor y utilidad para proporcionar los niveles previstos de información, así como su eficacia para reducir la necesidad de evaluaciones adicionales de donantes individuales.

III. Reducir la necesidad de evaluaciones realizadas por los donantes mediante una mayor transparencia y rendición de cuentas a nivel institucional

94. Los donantes piden cada vez más a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas una mayor transparencia y el suministro de información y datos más sólidos. Algunos donantes creen que a su vez ello reducirá la necesidad de llevar a cabo sus propias evaluaciones (y posiblemente disminuir su número).

95. Muchas organizaciones examinadas reconocen que se puede mejorar la transparencia, la rendición de cuentas y los datos que demuestran cómo las organizaciones utilizan los fondos recibidos y cuáles son los resultados logrados, y cómo aprovechan las oportunidades para reducir los costos de transacción asociados al apoyo que prestan a las evaluaciones de los donantes. Como señaló una organización, el sistema de las Naciones Unidas debe propugnar una mayor transparencia y discutir abiertamente sus enfoques, capacidad y posibles limitaciones en materia de gestión. Esta cuestión se plantea tanto para las Naciones Unidas como para los donantes.

96. Algunos donantes señalaron que reconocían que en los sitios web de las organizaciones figuraban los informes de evaluación y auditoría, que las prácticas de las Naciones Unidas favorecían la transparencia y que muchas organizaciones participaban en la Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda. Sin embargo, algunos creían que varias organizaciones debían redoblar sus esfuerzos para aumentar la transparencia proporcionando datos sobre los fondos recibidos y demostrando que estos se habían gastado de manera eficaz y eficiente. Algunos observaron que los datos y las pruebas proporcionadas a veces carecían de solidez y que los informes presentados no se basaban suficientemente en los resultados.

97. La DCI constató que en los últimos años las organizaciones habían conseguido progresos en la mejora de la transparencia y rendición de cuentas y en la manera en que utilizaban los recursos. Podía citarse como ejemplos la adopción de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público, la aplicación de nuevos sistemas de gestión y planificación de los recursos institucionales y la presentación de informes sobre los resultados, así como el fortalecimiento de las funciones de evaluación y auditoría. Se hace referencia a los informes pertinentes de la DCI sobre esos temas³⁷. La mayoría de las organizaciones estaban haciendo considerables esfuerzos para aumentar la comunicación a los donantes mediante la aplicación de la IATI, una mejor vigilancia y presentación de informes y el acceso a la información en línea mediante sus sitios web, tableros y portales web, además de los informes ordinarios a los órganos rectores. En las secciones siguientes se describen las esferas en que tanto los donantes como las organizaciones pueden seguir introduciendo mejoras.

A. Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda

98. Varios donantes han venido promoviendo el cumplimiento, por las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, de la Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda (IATI). Muchos de ellos, que son miembros de la Iniciativa, han determinado que para seguir recibiendo financiación las organizaciones debían aplicar la Iniciativa. Como resultado de ello, el número de organizaciones del sistema de las Naciones Unidas adheridas a los principios de la IATI ha venido aumentando de manera constante. En 2015, nueve entidades de las Naciones Unidas informaron de que utilizaban la norma de la IATI,

³⁷ Véanse, por ejemplo, JIU/REP/2014/6: Análisis de la función de evaluación en el sistema de las Naciones Unidas; JIU/REP/2016/8: Estado de la función de auditoría interna en el sistema de las Naciones Unidas; JIU/REP/2012/8: Examen de los sistemas de planificación de los recursos institucionales en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas; y JIU/REP/2010/6: Preparación de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas para las Normas Contables Internacionales para el Sector Público (IPSAS).

pero con distintos niveles de calidad. Otras cuatro entidades que se sumaron a la Iniciativa en 2016 indicaron que estaban decididas a comenzar a utilizar la norma en la presentación de sus informes en el futuro cercano³⁸.

Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda (IATI)

- La IATI es una iniciativa voluntaria de múltiples interesados cuyo objetivo es incrementar la transparencia de los recursos humanitarios, de ayuda y para el desarrollo a fin de aumentar su eficacia en la lucha contra la pobreza. La IATI reúne a países donantes, países beneficiarios, organizaciones de la sociedad civil y demás expertos en información sobre ayuda, todos ellos comprometidos en el trabajo mancomunado para aumentar la transparencia y la apertura de la ayuda³⁹.
- La Iniciativa fue creada en el Tercer Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, celebrado en 2008, a fin de ayudar a los donantes a cumplir sus compromisos políticos sobre la transparencia, tal como establece el Programa de Acción de Accra.
- En el Cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, celebrado en Busan (República de Corea) en 2011, los agentes para el desarrollo se comprometieron a “aplicar una norma libre común para la publicación electrónica de información oportuna, exhaustiva y orientada al futuro sobre los recursos proporcionados mediante la cooperación para el desarrollo” que tuviera en cuenta los informes estadísticos del CAD y la labor de la IATI.
- La IATI comprende una parte de la Norma Común, junto con el sistema de notificación de los países acreedores y el cuestionario sobre las previsiones de gastos, que son sistemas de información estadística de la OCDE. El propósito de la Norma Común es mejorar la disponibilidad de los flujos de recursos históricos, actuales y futuros, promover el suministro de detalles más exactos en los datos presentados por una amplia gama de agentes de la cooperación y alentar la presentación de datos con mayor puntualidad.
- Los gobiernos donantes más importantes y la Comisión Europea han hecho un decidido llamamiento al sistema de las Naciones Unidas para que presten apoyo a la Iniciativa. De los 16 países donantes más importantes abarcados por la encuesta de la DCI para el presente informe, 10 son miembros de la IATI⁴⁰.

99. Las entrevistas de la DCI revelaron que la mayoría de los donantes habían celebrado el aumento de la transparencia y del estado de ejecución de la Iniciativa, y que ello había tenido un efecto positivo en las solicitudes de información y los costos de transacción conexos. Asimismo, la adhesión a la Iniciativa se estaba convirtiendo en una condición para que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas recibieran financiación, como en el caso de los Estados Unidos y el Reino Unido. La mayoría de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas encuestadas por la DCI para el presente informe son miembros de la IATI o cumplen sus normas. Ellas incluyen el PNUD, el PNUMA, el UNFPA, el UNICEF, el UNOPS, ONU-Mujeres, el ONUSIDA, la UNESCO, la OIT, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, el PMA, la FAO, la ONUDI y la OMS⁴¹. Varias otras, como el ACNUR, están considerando la posibilidad de adoptar las normas de la IATI o preparándose para ello.

100. Varias organizaciones del sistema de las Naciones Unidas se han adherido a la Iniciativa, mientras que para otras se trata de una empresa difícil. Si bien la adhesión se ha convertido en un componente habitual de los requisitos en materia de examen por varios donantes, el ajustarse plenamente a sus normas no impide necesariamente a los donantes

³⁸ A/72/61-E/2017/4, párr. 79.

³⁹ www.aidtransparency.net/about.

⁴⁰ www.aidtransparency.net/governance/members-assembly; estos países son Alemania, Australia, Bélgica, el Canadá, Dinamarca, los Estados Unidos, Finlandia, los Países Bajos, el Reino Unido y Suecia. La Comisión Europea también es miembro de la IATI.

⁴¹ www.aidtransparency.net/governance/members-assembly.

hacer sus propias evaluaciones. Algunos donantes indicaron que no podían utilizar los datos de la IATI debido a cuestiones de calidad y comparabilidad. El carácter de la información comunicada en el marco de la Iniciativa sería muy diferente del que los donantes reúnen en sus evaluaciones. La IATI no facilita información sobre el control interno, el marco estratégico u otros aspectos de la organización que son esferas claves generalmente evaluadas por muchos donantes. Otro problema comunicado fue la imposibilidad de incorporar algunos de los datos exigidos por la IATI (por ejemplo, todos los contratos celebrados) en el sitio web de la organización puesto que ello plantearía riesgos para el asociado de las Naciones Unidas, el programa y/o la organización del sistema de las Naciones Unidas en algunos países abarcados por el programa.

101. Algunas organizaciones señalaron que el cumplimiento de los requisitos de la Iniciativa les resultaba difícil y que debían hacer frente a costos adicionales porque la metodología de información era diferente de la que ellas empleaban. Indicaron que, debido a su modelo institucional, esquemas de financiación y procesos de trabajo, tendrían que cambiar sus sistemas de gestión, finanzas y planificación de programas a fin de proporcionar información con arreglo a los criterios de la IATI.

102. En particular, para algunas organizaciones humanitarias la IATI no era plenamente adecuada porque la norma se había concebido inicialmente para los organismos de desarrollo y se derivaba de la norma de la OCDE. Algunas de esas organizaciones propusieron revisarla para hacerla más adecuada a los organismos humanitarios. Reiteraron la importancia de otras iniciativas de transparencia para el sector humanitario, como el Gran Pacto y la Iniciativa de Buenas Prácticas en materia de Donaciones Humanitarias, que exhortan a los donantes a normalizar sus necesidades de elaboración de informes. Destacaron que para que esas iniciativas de transparencia tuvieran éxito era necesario que los donantes cumplieran sus compromisos en relación con la normalización. A menos que los donantes hicieran esfuerzos concertados para cambiar sus prácticas, continuarían las duplicaciones, superposiciones e ineficacia en el uso de los recursos.

103. Pese a esas dificultades, muchas organizaciones indicaron que deseaban tener un puntaje alto en la IATI porque ello se consideraba un factor importante para las deliberaciones sobre movilización de recursos y para obtener financiación de los donantes importantes.

104. Si bien algunas organizaciones observaron que no habían constatado una verdadera reducción de las evaluaciones individuales de donantes como resultado de la IATI, la mayoría estimaba que la Iniciativa podía reducir la necesidad de esos exámenes y aliviar parte de la carga que los exámenes imponían a las organizaciones. Además, la mayoría de las organizaciones reconoció que la adhesión a la IATI podía contribuir a la normalización de la presentación de datos, lo que en última instancia traería aparejada una mayor transparencia de la información. Para tal fin, una organización sugirió ampliar las normas de la IATI para que abarcaran las esferas más comúnmente solicitadas por los donantes a fin de reducir la necesidad de evaluaciones individuales. Cabe recordar aquí que la Red de Finanzas y Presupuesto de la JJE viene estudiando la necesidad de utilizar el potencial de aprovechamiento de la norma de la IATI para optimizar y hacer más eficiente la presentación de datos de la JJE⁴².

105. Se recomienda que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas se adhieran a las iniciativas en materia de transparencia, como la IATI, el Gran Pacto y la Iniciativa de Buenas Prácticas en materia de Donaciones Humanitarias, a fin de aumentar la transparencia y promover la normalización y presentación de datos en sus respectivas organizaciones. Cuando se revisen/actualicen la IATI y demás normas de transparencia, se debería estudiar la posibilidad de ampliarlas a fin de que incluyan las esferas más comúnmente solicitadas por los donantes y reducir así la necesidad de evaluaciones individuales de los donantes.

⁴² CEB/2016/HLCM/FB/9, pág. 22.

B. Mejor utilización de los portales web y tableros, y empleo de sistemas de planificación de los recursos institucionales para proporcionar datos en tiempo real

106. Las entrevistas realizadas por la DCI para el presente informe revelaron que varias organizaciones, como la ONUDI, el UNFPA, el PNUD, el ACNUR y la OIT, así como el GNUD, están mejorando sus sitios web y portales de información a fin de aumentar el flujo de información a los Estados Miembros en general, y a los países donantes en particular.

107. Por ejemplo, el UNFPA tiene portales web que ofrecen información detallada sobre todos sus programas en los países, y está desarrollando un portal que proporcionará esos datos a sus principales donantes. Su sitio web proporciona información detallada a nivel mundial, como también lo hacen los sitios web del PNUD y el UNICEF. Si bien puede considerarse que la IATI está duplicando algunos de estos aspectos, el verdadero valor de la Iniciativa radica en la posibilidad de posicionar geográficamente la información y proporcionar información programática detallada que no es de dominio público. El UNFPA observó que poner la información a disposición del público ayudaba a la organización dado que aumentaba la confianza de los donantes, incrementaba la transparencia y permitía a la organización demostrar sus actividades, programas y resultados.

108. El PNUD habitualmente incorpora mucha información en su sitio web público, y es uno de los pioneros en el establecimiento de tableros. El GNUD ha creado un portal de transparencia que exhibe los datos de todos los miembros del Grupo con arreglo a la norma de la IATI. Los datos se actualizan en tiempo real extrayendo la información más reciente del registro de la IATI⁴³. El portal fue desarrollado en respuesta a una solicitud del Consejo Económico y Social mediante la revisión cuadrienal amplia de la política a fin de mejorar la calidad analítica de la información sobre financiación, desempeño y resultados de los programas en el marco de las actividades operacionales para el desarrollo.

109. Desde 2005, la ONUDI ha tenido una extranet para donantes y una plataforma de datos abiertos. La extranet para donantes toma la información del sistema de planificación de recursos institucionales y todos los Estados Miembros tienen acceso a ella a fin de examinar el estado de las distintas esferas de interés, como, por ejemplo, las adquisiciones. El sistema de planificación de recursos institucionales, puesto en marcha en 2011, tiene, entre otras funcionalidades, un tablero sobre las adquisiciones que permite exhibir los nombres de todos los proveedores por país y el volumen de adquisiciones efectuadas por la ONUDI. La OIT creó en 2010 un tablero público para donantes que, tras su renovación en 2016, se convirtió en el tablero de cooperación para el desarrollo. El portal del ACNUR para donantes proporciona información actualizada periódicamente sobre los programas, operaciones, necesidades financieras, contribuciones de los donantes y niveles de financiación de la organización.

110. Se recomienda que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas hagan un mejor uso de los sistemas de datos abiertos, tableros y portales de información en sus sitios web, entre otras cosas, aprovechando las funcionalidades de sus sistemas de planificación de recursos institucionales y de información de manera eficaz en relación con los costos a fin de generar información más detallada y agregada y proporcionar datos en tiempo real a los órganos legislativos y partes interesadas que son donantes.

C. El Gran Pacto

111. El Gran Pacto es un ejemplo de iniciativa que compromete a las organizaciones, donantes y otras partes interesadas que trabajan en la esfera humanitaria a colaborar con mayor eficacia, promoviendo las relaciones de cooperación.

112. Con arreglo a sus principios, el Gran Pacto exhorta a los donantes a comprometerse a aportar una financiación más flexible y multianual, con requisitos de presentación de

⁴³ Véase <http://open.GNUD.org/>.

informes menos engorrosos, a cambio de un compromiso de mayor transparencia y colaboración y menores costos de gestión por parte de los organismos importantes⁴⁴ (véanse los detalles en el anexo IV).

113. Las organizaciones entrevistadas para el presente informe expresaron distintas opiniones sobre las metas y la aplicación del Gran Pacto. Algunas de ellas observaron que estaban firmemente comprometidas y que adoptarían las medidas necesarias para garantizar el pleno cumplimiento. Otras señalaron que preferían que la aplicación del Gran Pacto fuera gradual y que llevaría cierto tiempo que ello se produjera.

114. No obstante, algunas organizaciones, si bien apoyaban los principios del Gran Pacto, sostuvieron que algunos Estados Miembros lo cuestionaban seriamente porque carecía de un proceso intergubernamental, por lo que no lo consideraban un compromiso.

115. Dado que el Gran Pacto se adoptó en fecha reciente, es demasiado temprano para vislumbrar cómo se materializará, y cómo y en qué medida los principios y, en consecuencia, los compromisos de todas las partes se pondrán en práctica y arrojarán resultados. Sin embargo, todos los entrevistados reconocieron que se trata de un paso hacia adelante para acercar a los donantes y organismos de las Naciones Unidas, entablar un diálogo y convenir en distintas medidas para que su cooperación sea más efectiva y eficiente en función de los costos, incluidas una mayor transparencia e información por parte de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y la racionalización concomitante de las evaluaciones y presentación de informes a los donantes.

D. Solidez de los sistemas de vigilancia y presentación de informes de las organizaciones

116. Los informes ordinarios de las organizaciones a sus juntas ejecutivas y órganos legislativos, como los informes anuales y temáticos, así como los informes de supervisión y las evaluaciones, constituyen una importante fuente de información para los donantes, que complementan los informes específicos de estos últimos sobre la financiación para fines específicos. También se utilizan como documentos probatorios cuando los donantes realizan sus propios exámenes documentales de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y para cotejar la información.

117. La mayoría de los donantes entrevistados indicaron que el suministro de información sólida, detallada y oportuna en esos informes reduciría la necesidad de evaluaciones individuales a gran escala de donantes y de recopilación especial de datos y solicitudes de información a las organizaciones, reduciendo de esa manera los costos de transacción tanto para los donantes como para las organizaciones evaluadas.

118. En respuesta al cuestionario de la DCI, la mayoría de los donantes (6 de un total de 10) consideró que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en su conjunto eran “bastante receptivas” o “muy receptivas” en lo que respecta al suministro de la información necesaria sobre los programas, las finanzas y los aspectos de auditoría, si bien la situación variaba considerablemente entre ellas. El PNUD, el UNFPA, ONU-Mujeres, el UNICEF y el PMA se percibían como organizaciones “altamente receptivas” ya que mantenían normas escritas para la presentación de informes, mientras que otras no se consideraban tan receptivas.

119. El Canadá, Dinamarca, Francia, Noruega, el Reino Unido y Suiza dieron ejemplos de buenas prácticas en algunas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Entre ellas, citaron el suministro periódico de información detallada a los donantes durante las reuniones de las juntas ejecutivas, la publicación de información en los sitios web de las organizaciones, incluidos los portales web, y los criterios de transparencia aplicados con arreglo a las normas comúnmente aceptadas, como la IATI. Los donantes también indicaron que muchas organizaciones eran receptivas a sus solicitudes de información y apreciaban que la mayoría de las organizaciones cada vez más ponían a su disposición los

⁴⁴ <http://blog.worldhumanitariansummit.org/entries/how-grand-is-the-grand-bargain/>.

informes de evaluación y auditoría. No queda claro si ello había tenido un efecto positivo en la reducción del número de exámenes de los donantes.

120. Al mismo tiempo, algunos donantes indicaron que algunos informes y datos proporcionados por las organizaciones no eran sólidos, carecían de pruebas y no siempre eran suficientes. Los donantes desean recibir mejor información en cuanto a los resultados obtenidos con los fondos aportados, más que descripciones generales de las actividades y las acciones. Muchos donantes expresaron la necesidad de seguir mejorando la vigilancia y la presentación de informes. También pidieron que se siguiera fortaleciendo el conjunto de pruebas que presentaban las organizaciones y sus órganos de supervisión, especialmente las evaluaciones y las auditorías. Los donantes consideran que esa información es crucial cuando deben informar a sus electores nacionales.

121. La necesidad de un mejoramiento constante señalada por los donantes también fue reconocida por la mayoría de las organizaciones contactadas para el presente informe. Estas últimas destacaron la importancia de entender los requisitos, las expectativas y las necesidades de los donantes y de incluirlos, en la medida de lo posible, en los propios sistemas de vigilancia e información e indicadores del desempeño de las organizaciones. Las organizaciones ven la necesidad de trabajar en pro de la racionalización y normalización de la información que precisan los donantes, así como de mejorar la información sobre los resultados. La mayoría de las organizaciones y donantes entrevistados indicaron que ello constituiría el punto de partida para adaptar y fortalecer el sistema de las organizaciones para responder mejor a las necesidades de los donantes.

122. Como reconoció una organización, es necesario comprender cabalmente las prioridades e intereses de cada donante. Todo esfuerzo por incluir estos intereses en las actividades globales de planificación de la organización contribuirá a demostrar un enfoque de gestión basado en las partes interesadas y un compromiso hacia la sostenibilidad institucional.

123. Otro aspecto abarcado en las entrevistas fue el de la visibilidad y atribución de la financiación al donante respectivo. Esta atribución no tiene lugar en el contexto de la presentación de informes ordinarios. Algunas organizaciones han respondido revisando el formato de los informes a fin de incluir información y detalles adicionales sobre lo que se ha logrado gracias a la financiación proporcionada por los donantes. Esto ha contribuido a reducir la necesidad de los donantes de solicitar informes individuales sobre su contribución y/o exámenes individuales de los programas y proyectos abarcados.

124. Algunas organizaciones propusieron normalizar la información y los documentos justificativos que necesitan los donantes y crear mecanismos regulares de presentación de informes que no supongan necesariamente una carga administrativa y costos adicionales para la organización. Sin embargo, reconocen que los distintos donantes tienen necesidades y requisitos diferentes, debido en parte a su legislación interna, y ello crea dificultades. Otra organización explicó que había comenzado a realizar exámenes internos más estrictos de las propuestas de proyectos, en colaboración con el asociado en la ejecución, a fin de satisfacer las expectativas programáticas y los requisitos de presentación de informes de los donantes.

125. También se sugirió que las políticas de divulgación pública de las organizaciones correspondan mejor a las necesidades de información de los donantes. El PNUD, el UNFPA y el UNICEF son más eficaces que otras al respecto. Por ejemplo, las políticas, normas y directrices institucionales estándar y la información sobre los procedimientos y procesos básicos deberían publicarse en el sitio web de la organización o darse a conocer mediante las juntas ejecutivas de la organización. Ello aliviaría la carga que supone para las organizaciones el suministro de esa información básica y ordinaria, y facilitaría el trabajo de los donantes. Lo mismo se aplica a la comunicación de los informes de supervisión y evaluación.

126. La OMS y la UNESCO han comenzado a preparar conjuntos estándar de respuestas e información sobre procesos de gestión y administrativos clave, como el control interno, la gestión de riesgos, los recursos humanos, las adquisiciones, etc., dado que la mayoría de los donantes solicitan esta información en sus evaluaciones. Ello ha permitido reducir en cierta

medida los costos de transacción y ha contribuido a responder rápidamente a los pedidos de información.

127. Los donantes y las organizaciones destacaron el hecho de que actualmente no hay una vinculación entre los exámenes realizados por los donantes y los informes generales a los donantes (programáticos/financieros y de vigilancia y evaluación). Se consideran dos procesos aparte y es necesario que estén más armonizados. Algunas organizaciones observaron que debido a la multiplicidad de requisitos, marcos e indicadores de los distintos donantes les resultaba difícil conciliarlos en sus propios sistemas de vigilancia e información. Por consiguiente, consideraron importante que los donantes continuaran sus esfuerzos para armonizar lo más posible los requisitos mediante la MOPAN y las iniciativas de transparencia, como la IATI, la Iniciativa de Buenas Prácticas en materia de Donaciones Humanitarias y el Gran Pacto.

128. Se recomienda que los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas cooperen estrechamente con los donantes para comprender mejor sus requisitos, expectativas y necesidades, y que, en la medida de lo posible, los incluyan en los propios sistemas de vigilancia y presentación de informes e indicadores de desempeño de las organizaciones. Para ello se debería estandarizar la información que necesitan los donantes y mejorar la presentación de informes sobre los resultados.

E. Mejoramiento de la calidad de los marcos de resultados institucionales

129. Los donantes y muchas organizaciones han reconocido la necesidad de mejorar la gestión basada en resultados en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Los donantes esperan que esas mejoras aumenten la transparencia y la rendición de cuentas y permitan la presentación de información exhaustiva sobre el uso efectivo y eficiente de los recursos y la manera en que se han logrado los resultados deseados.

130. La presión por la rendición de cuentas y la obtención de resultados debe verse en el contexto del mayor escrutinio por los grupos interesados en los países de los donantes y las ineficiencias percibidas en las organizaciones multilaterales en general, y en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en particular. Esto forma parte del actual debate público sobre la percepción de una falta de eficacia en función de los costos, así como de rentabilidad de las inversiones y de optimización de los recursos asociados a los fondos aportados al sistema de las Naciones Unidas y otras organizaciones multilaterales.

131. Cuanto mejor sean los sistemas de gestión basados en los resultados y el marco de resultados, menor necesidad tendrán los donantes de realizar actividades de garantía adicionales. Como señaló un donante, “en general no imponemos a los asociados multilaterales para el desarrollo o para fines humanitarios requisitos específicos de presentación de informes sino que, en la medida de lo posible, recurrimos a los propios formatos y cronogramas de presentación de informes de las organizaciones. Hay una expectativa de que en todos los programas se apliquen criterios de gestión y presentación de informes basados en resultados y de buena calidad. Cuando esto se considera insuficiente, incorporamos nuestras expectativas en el acuerdo de financiación”.

132. Otro donante observó que el mejoramiento de la calidad de los marcos de resultados institucionales, el fortalecimiento del conjunto de datos probatorios de los organismos y sus órganos de supervisión, así como la normalización y el refuerzo de la presentación de informes y de información sobre la gestión en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, por ejemplo, mediante las iniciativas de transparencia y una mejor presentación de informes a las juntas directivas, contribuiría a reducir los gastos generales administrativos y a satisfacer mejor las necesidades de información y garantía de los donantes.

133. En los últimos años, la gestión basada en los resultados y los marcos de resultados han sido objeto de examen por los donantes y las organizaciones, y las organizaciones del

sistema de las Naciones Unidas se encuentran en distintas etapas de aplicación de procesos de gestión basados en los resultados o están introduciendo mejoras a los existentes.

134. El CAD observó que la aplicación de enfoques de gestión de los resultados en el desarrollo internacional no ha sido una tarea sencilla, y que los progresos en el cumplimiento de los compromisos internacionales son desiguales⁴⁵. Debido al hecho de que ha aumentado la diversidad de los marcos de resultados empleados, tanto por los donantes como por los países asociados, los miembros del CAD “deberán continuar sus esfuerzos por fortalecer la coherencia entre las estrategias de resultados de los donantes y los asociados”⁴⁶. El informe de la DCI sobre la función de evaluación de 2015 también destaca la necesidad de robustecer el marco institucional basado en resultados en el sistema de las Naciones Unidas mediante el fortalecimiento de la función de evaluación centralizada y descentralizada⁴⁷.

135. Las entrevistas realizadas para el presente informe indican que las organizaciones han reconocido la necesidad de mejorar la manera de medir y comunicar los resultados. Si una organización obtiene buenos resultados pero no puede demostrarlos ni proporcionar suficientes pruebas o garantías de manera comprensible para los donantes, el mensaje no llegará a los destinatarios deseados. La solidez de los sistemas de gestión basados en resultados y la calidad de los marcos de resultados de las organizaciones son fundamentales en este contexto.

136. Si bien los mecanismos de rendición de cuentas y las necesidades difieren notablemente entre los donantes, sería de gran utilidad que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas contaran con una mejor estrategia de comunicación, que incluya una mayor claridad y la demostración del vínculo entre los recursos y los resultados. Las organizaciones necesitan comprender mejor las prioridades de los donantes en cuanto a la rendición de cuentas, transparencia, relación entre calidad y precio y orientación hacia los resultados. A su vez, ello ayudará a que los mecanismos de garantía y presentación de informes tengan en cuenta las necesidades de los donantes, así como a reducir los costos de transacción adicionales de las evaluaciones y los exámenes externos. Se deberá velar por que las deliberaciones sobre los marcos de resultados se celebren en el contexto del marco estratégico convenido de las organizaciones y en consonancia con este.

137. Se recomienda que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas apliquen medidas para mejorar su gestión basada en los resultados siguiendo las mejores prácticas de otras organizaciones internacionales, a fin de mejorar la transparencia y la rendición de cuentas a los donantes, y proporcionar información exhaustiva sobre el uso eficaz y eficiente de los recursos y el vínculo con los resultados obtenidos.

F. Mejores informes sobre el desempeño y los resultados de las actividades normativas

138. Otro reto de algunas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas es demostrar, durante las evaluaciones de los donantes, el valor de la labor normativa (como el establecimiento de normas, los servicios prestados a los órganos de tratados, el asesoramiento en materia de políticas en la fase preparatoria y actividades similares) y la labor relacionada con la formulación de políticas.

139. Las organizaciones con actividades y mandatos fundamentalmente normativos indicaron durante las entrevistas para el presente informe que la metodología de las evaluaciones de los donantes se centra principalmente en el desarrollo, y a veces el trabajo humanitario, pero no se adapta a la evaluación del trabajo normativo. Sostuvieron que los indicadores y criterios para evaluar el desempeño, la eficiencia en función de los costos y la

⁴⁵ Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE, “Measuring and managing results in development co-operation” (París, OCDE, noviembre de 2014), pág. 9. Disponible en www.OCDE.org/dac/peer-reviews/Measuring-and-managing-results.pdf.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ JIU/REP/2014/6: Análisis de la función de evaluación en el sistema de las Naciones Unidas.

relación entre calidad y precio en relación con el trabajo normativo son diferentes. Ello ha conducido en algunos casos a malentendidos y opiniones divergentes entre los donantes y las organizaciones evaluadas en relación con los resultados de las evaluaciones.

140. Por ejemplo, la UNESCO informó de que había iniciado conversaciones con el DFID y sugerido que la metodología de evaluación del examen de la ayuda multilateral fuera más sensible a la función normativa del organismo. La OMS se enfrentó a cuestiones similares cuando el DFID realizó su primer examen de la ayuda multilateral en 2012. El problema radicaba en que el examen de la ayuda multilateral consideraba a la organización principalmente como un organismo de desarrollo sin tener en cuenta su función normativa. Así pues, en el contexto del examen correspondiente a 2016, la OMS entabló conversaciones con el DFID y logró comunicar su posición de manera un tanto más acertada. Otros donantes, como Suecia y Noruega, utilizan indicadores del presupuesto por programas de la OMS, por lo que esta situación no se plantea en la misma medida.

141. El ACNUDH había experimentado dificultades similares con distintos donantes. Consideraba que lo que los donantes estaban buscando en los organismos normativos no era viable, por lo que entabló un diálogo con ellos para mostrarles cómo sus actividades normativas repercutían en la labor relacionada con el desarrollo. Esos diálogos dieron como resultado evaluaciones más viables, útiles y mejores.

142. Por el contrario, el PNUMA, tras constatar las dificultades de evaluar el impacto de su labor normativa, procedió en 2011 a aplicar un enfoque basado en los resultados a la planificación de su trabajo operacional y normativo. Desde entonces, el PNUMA ha cambiado la orientación de sus informes para centrarlos en los resultados, más que en la mera información sobre sus actividades y resultados de nivel inferior. El PNUMA tiene un comité de examen de proyectos que proporciona una garantía de calidad de estos a fin de asegurar su adhesión a los principios de gestión basada en los resultados⁴⁸.

143. La OCDE ha subrayado los desafíos de evaluar el trabajo normativo señalando que “los desafíos de las evaluaciones exhaustivas radican en determinar la eficacia de las organizaciones en relación con los mandatos normativos... para los cuales no existe ningún indicador adecuado de desempeño sobre el terreno, que es donde se concentra la mayor parte de las evaluaciones exhaustivas”⁴⁹.

144. Se recomienda que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas aceleren sus medidas para mejorar la transparencia y rendición de cuentas con respecto a la labor normativa que realizan (como el establecimiento de normas, los servicios prestados a los órganos de tratados, el asesoramiento en materia de políticas en la fase preparatoria y actividades similares) colaborando estrechamente con los donantes a fin de abordar los criterios de evaluación pertinentes para su trabajo en esa esfera, y compartiendo sus experiencias en el marco de la JJE. Se hace referencia a las recomendaciones 4 y 6.

⁴⁸ “Results-based management in the United Nations development system, a report prepared for the United Nations Department of Economic and Social Affairs for the 2016 quadrennial comprehensive policy review”, Angela Bester, Experta Independiente, proyecto final, 8 de enero de 2016, pág. 7.

⁴⁹ OCDE, *Multilateral Aid 2013* (París, publicación de la OCDE, 2013), pág. 41.

IV. Falta de una función central de coordinación de las evaluaciones realizadas por los donantes

A. Centro de coordinación y función central para las evaluaciones realizadas por los donantes

145. La mayoría de las organizaciones entrevistadas para el presente informe reconocieron la necesidad de una coordinación eficaz de las múltiples evaluaciones de las funciones de supervisión interna, así como las de los donantes externos. Dicha coordinación contribuiría considerablemente a asegurar un apoyo eficaz a las evaluaciones de los donantes, evitar el riesgo de duplicación y superposición, y fomentar y facilitar el seguimiento y aprendizaje institucionales apropiados.

146. Las organizaciones han encargado esta función de coordinación a distintas oficinas especialmente designadas para gestionar determinados aspectos del apoyo a los exámenes dirigidos por los donantes. Estas oficinas rectoras o centros de coordinación también llevan un registro de las evaluaciones realizadas por los donantes, ayudan a consolidar la información proporcionada a los donantes y facilitan las misiones y entrevistas de los representantes de los donantes y/o consultores contratados por estos para los exámenes.

147. Las oficinas encargadas específicamente de la coordinación varían de una organización a otra. La sección de evaluación desempeña esa función en la CEPA, el CCI, el UNICEF y la OMS; la subdivisión de movilización de recursos en la FAO, ONU-Mujeres, el ONUSIDA y el UNFPA; y la oficina de relaciones con los donantes/la cooperación/las alianzas de colaboración en la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, la OIT, la ONUDI y la UPU. Otras organizaciones han encargado esta función a la oficina de finanzas (la OACI y la UNCTAD) o a la oficina de planificación estratégica (UNESCO). La OOPS establece equipos de coordinación para cada evaluación y coordina con su Departamento de Servicios de Supervisión Interna la labor sobre esas evaluaciones.

148. En muchas organizaciones, distintas oficinas se ocupan de los diferentes tipos de exámenes de los donantes; la oficina de evaluación puede ocuparse de las evaluaciones de la MOPAN y los exámenes de la ayuda multilateral del DFID, mientras que las evaluaciones por pilares de la Comisión Europea, los exámenes de la diligencia debida del DFID o las misiones de verificación de la Comisión Europea son gestionadas por otras oficinas, como la oficina respectiva de la organización en Bruselas o la dependencia de movilización de los recursos y alianzas. Asimismo, las evaluaciones de los donantes a nivel regional y del país son coordinadas por el jefe de la oficina respectiva que hace las veces de principal interlocutor para dichas evaluaciones.

149. En el UNFPA, todos los exámenes de los donantes se canalizan mediante la oficina de movilización de recursos y alianzas en la sede, que coordina las solicitudes de información y las respuestas de los distintos departamentos/oficinas/divisiones. Si bien no existe un procedimiento establecido por el que las oficinas regionales o en los países informan a esa oficina en caso de ser objeto de un examen de donante, generalmente lo hacen a fin de obtener orientación con respecto a las solicitudes de documentos, políticas e información que es necesario obtener de la sede, generalmente mediante los asesores en materia de movilización de recursos que trabajan en esas oficinas. Sin embargo, en relación con la Comisión Europea, los exámenes y las evaluaciones se anuncian y canalizan a través de la oficina del UNFPA en Bruselas.

150. En el UNICEF, la oficina de evaluación dirige la coordinación de las evaluaciones de la MOPAN, los exámenes de la ayuda multilateral del DFID y las evaluaciones por pilares de la Comisión Europea, mientras que la oficina del contralor se ocupa de las misiones de verificación de la Comisión Europea en consulta con la oficina del UNICEF en Bruselas y el apoyo de esta. En el PMA, los exámenes de los donantes no se gestionan de manera centralizada, y las solicitudes de información de los donantes, así como la información comunicada a estos, no se mantienen en un repositorio central. No obstante,

existen dependencias específicas en el PMA que coordinan los exámenes y las solicitudes de determinados donantes (por ejemplo, la oficina de Bruselas del PMA coordina las misiones de verificación de la Comisión Europea). El PMA tiene proyectado centralizar en 2017 la función de coordinación de los exámenes de los donantes en la sede de Roma. En la ONUDI, la División de Relaciones con los Donantes Estratégicos coordina todas las evaluaciones de los donantes y mantiene la documentación pertinente. La Dependencia de Evaluación Independiente del CCI se ocupa de aclarar los planes de evaluación de los donantes y velar por que sean transparentes y compatibles con el programa de trabajo de evaluación del CCI.

151. El hecho de que existan distintas dependencias para registrar y gestionar las evaluaciones dirigidas por los donantes no significa necesariamente que la organización capte todos los exámenes en curso realizados por estos, dado que distintas dependencias abarcan distintos tipos de exámenes. Además, puede incluso producirse una laguna de información en los casos en que los exámenes se realizan a nivel regional o sobre el terreno, como las evaluaciones de la diligencia debida en las oficinas sobre el terreno previas a las decisiones de financiación o las misiones de verificación de la Comisión Europea.

152. A casi todas las organizaciones entrevistadas para el presente informe les resultó difícil facilitar rápidamente a la DCI información sobre el estado de todos los exámenes o las evaluaciones de donantes terminados, en curso o previstos, incluidos aquellos que concernían a la sede y las oficinas regionales y sobre el terreno. Los Inspectores consideran que ello constituye una deficiencia grave y una esfera importante que debe ser abordada con urgencia.

153. El PNUD indicó que su sede se enteraba de los exámenes dirigidos por los donantes en las oficinas sobre el terreno únicamente cuando esas oficinas solicitaban información a la sede. El UNICEF explicó que el DFID entablaría contacto con la oficina del UNICEF en el país sin informar a la sede. Posteriormente, la oficina en el país informaría a la División de Asociaciones Públicas en la sede que, a su vez, contactaría al DFID para recabar información sobre el alcance del examen.

154. El hecho de que, en la mayoría de las organizaciones, distintas oficinas asumen el seguimiento de los distintos tipos de exámenes de los donantes no solo hace que sea difícil para una organización llevar un registro correcto de todos los exámenes, sino que crea duplicación dentro de la organización dado que distintas dependencias y oficinas proporcionan información idéntica o similar a los donantes. También plantea el riesgo de que se facilite a los donantes distintas informaciones y opiniones sobre la misma cuestión, o que se haga pública información no autorizada o que deba ser protegida con arreglo a las políticas de divulgación pública o confidencialidad de la organización.

155. La situación que reina actualmente en la mayoría de las organizaciones no permite reunir con eficiencia la información solicitada y crear una base de datos que facilitaría responder a solicitudes y evaluaciones similares de los donantes en el futuro. Crea dificultades para hacer un seguimiento y llevar un registro de las conclusiones y sugerencias formuladas en las evaluaciones de los donantes, y obstaculiza el aprendizaje y la reforma institucionales.

156. Reconociendo que las organizaciones están expuestas de distinta manera a las evaluaciones realizadas por los donantes, los Inspectores consideran que para hacer frente a los retos mencionados en cuanto a la coordinación y vigilancia de esos exámenes y evaluaciones cabe adoptar un enfoque diferenciado. Sobre la base del volumen y la complejidad del trabajo relacionado con el examen de los donantes, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían designar la oficina o persona apropiada para dirigir la coordinación de la evaluación y todas las actividades conexas y prestar el apoyo pertinente. Dicha oficina o persona encargada de esa función debería establecer una base de datos de toda la información proporcionada a los donantes con respecto a todos los tipos de evaluaciones, así como un repositorio de todos los exámenes de donantes, sus conclusiones y sugerencias, y la información sobre el seguimiento por parte de la organización. Si esa oficina o función no se establece en la oficina de supervisión de la organización, debería asegurarse una coordinación estrecha entre esta última y la oficina o función designada a fin de evitar los riesgos de duplicación entre los exámenes de los donantes y las actividades

de las funciones de supervisión interna/externa de la organización. También es necesario abordar el posible conflicto de intereses en la dependencia de relaciones con los donantes y movilización de los recursos que se ocupa de este tema (aceptar los requisitos de los donantes a cambio de financiación adicional).

157. Además, se puede establecer un grupo directivo o de trabajo formal o informal, o una comunidad de prácticas, a nivel interno para velar por que todas las oficinas pertinentes participen y hagan aportes, según proceda.

158. En resumen, es necesario crear una función central para llevar un registro de los exámenes de los donantes finalizados, en curso y previstos, y también para que autorice el suministro de información a los donantes a fin de asegurar la coherencia, evitar que se perpetúen los errores y asegurar que toda la información facilitada a los donantes ha sido adecuadamente autorizada en el nivel correspondiente y representa el punto de vista institucional oficial de la organización.

159. Se espera que la aplicación de la siguiente recomendación aumente la rendición de cuentas y la transparencia.

Recomendación 3

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían designar, sobre la base del volumen y la variedad de exámenes de los donantes, una función central apropiada en sus respectivas organizaciones a fin de coordinar las múltiples evaluaciones realizadas por los donantes, gestionar la información proporcionada a ellos, normalizar las comunicaciones, velar por la coherencia y llevar un registro de las medidas de seguimiento sobre las conclusiones y recomendaciones que adopten las dependencias institucionales responsables.

B. Enfoque consultivo para la realización de evaluaciones de los donantes y exámenes conjuntos

160. Alemania, Suecia, Noruega, Suiza, Francia y el Japón llevan a cabo exámenes documentales sobre la base de información existente a disposición del público o proporcionada a los Estados Miembros mediante los órganos legislativos/rectores. Estos exámenes documentales suelen utilizar información de otros exámenes realizados por los donantes, principalmente los de la MOPAN y otros exámenes puestos a disposición del público, incluidos los del DFID, el Organismo Australiano de Desarrollo Internacional y la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional.

161. Con frecuencia, los resultados de esos exámenes y los informes finales se utilizan únicamente para fines internos y no se comparten con las organizaciones interesadas.

162. Si bien los costos de transacción de esos exámenes son mucho más reducidos porque no involucran a las organizaciones, en muchos casos estas no tienen la posibilidad, durante el proceso, de formular observaciones o proporcionar comentarios o aportes sobre la metodología, el alcance y los criterios de la evaluación. Tampoco puede garantizarse que los donantes utilizarán para sus exámenes la información, la documentación y las políticas más recientes y actualizadas. A veces esto ha suscitado opiniones contradictorias entre la organización evaluada y el donante en cuanto a la metodología aplicada y los resultados del examen. Una colaboración más activa con las organizaciones desde el comienzo ayudaría a evitar parte de esos malentendidos. Otro obstáculo importante es el escaso aprendizaje y mejora institucionales que procuran esos exámenes dado que sus conclusiones no se comunican a la organización.

163. Al margen de los exámenes documentales de algunos donantes, la mayoría de las evaluaciones realizadas por los donantes tienen lugar abiertamente con la participación, en determinados niveles, de la organización examinada. Desde el inicio se entablan conversaciones y consultas, si bien en distinto grado, y en la mayoría de los casos el proyecto de informe, así como el informe final, se transmiten a la organización para que formule observaciones.

164. Las organizaciones entrevistadas indicaron que sería útil seguir reforzando el enfoque participativo. Los donantes deberían considerar la posibilidad de comunicar la metodología y el mandato de la evaluación porque ello permitiría mantener conversaciones sobre el alcance, los criterios y los requisitos de reunión de datos desde el inicio del proceso. Ello sentaría las bases para una evaluación más eficaz y una mejor comprensión por la organización de la metodología aplicada. También evitaría o reduciría los riesgos de malentendidos, ya que los donantes podrían transmitir sus expectativas y requisitos, y la organización entendería mejor el proceso de evaluación. Además, permitiría un mayor aprendizaje y mejoras institucionales en consonancia con las observaciones y conclusiones de la evaluación.

165. Las organizaciones expresaron la opinión de que sería importante que se les ofreciese la oportunidad de comentar sobre el proyecto de informe y el informe final. Se observó que en algunos casos ello no tiene lugar, o los comentarios no se tienen debidamente en cuenta o no figuran en el informe del donante. Esto complica más la situación en los casos en que el informe se transmite a otros donantes, que lo utilizan como base para su propia adopción de decisiones.

166. Una organización indicó que el equipo de examen del donante se había reunido con varios directivos superiores de la sede, lo que había contribuido a explicar la posición de la organización de manera exhaustiva, gracias a lo cual la evaluación había sido más exacta. El personal de otra organización había tenido la oportunidad de examinar el mandato y de sugerir revisiones para aligerar el ejercicio, con lo que se había conseguido reducir la carga para el personal de la sede, la dirección regional y la oficina en el país. En otro caso, una organización había hecho un esfuerzo para reunir sistemáticamente documentos de antecedentes a fin de transmitirlos al donante, y se habían mantenido conversaciones antes de realizar los exámenes. Gracias a ello, el proceso posterior del examen había sido más breve y sencillo.

167. Varias organizaciones indicaron que los donantes no siempre habían estado dispuestos a adaptar su metodología o criterios de evaluación a las particularidades de su organización porque estaban fundamentalmente predeterminados por factores de gestión internos y prioridades nacionales. Si bien el marco de cooperación por parte de los donantes era a menudo restrictivo, algunos entrevistados mencionaron que a veces el aumento de las solicitudes provenía de donantes con una gran rotación de personal en las capitales. En esos casos, sería útil una mayor colaboración de la organización con la misión del donante.

168. Un nuevo enfoque analizado durante las entrevistas celebradas para el presente informe es la posibilidad de establecer un comité directivo o grupo consultivo conjunto para las evaluaciones de los donantes en el que estén representados tanto el donante como la organización, así como otras partes interesadas, incluidos los beneficiarios y representantes de países abarcados por el programa, según proceda. Este enfoque fue utilizado, por ejemplo, para uno de los proyectos ejecutados por la Dependencia de Evaluación del CCI. Otro ejemplo fue el comité directivo establecido para una evaluación del programa de un país en el que estaban representados los donantes y otras partes interesadas, incluidos los beneficiarios.

169. Algunas organizaciones sugirieron que una medida concreta podría ser la realización de evaluaciones conjuntas con los donantes de manera más regular y sistemática. Trabajando de conjunto y de manera participativa se podrían atender los requisitos de aprendizaje y rendición de cuentas de todas las partes interesadas. Además, la labor conjunta también ofrece oportunidades para incluir a las autoridades nacionales, atendiendo de esa manera el llamamiento para que las Naciones Unidas desempeñen un papel más importante en el fortalecimiento de la capacidad de evaluación nacional. Destacaron que el enfoque consultivo también depende de la disposición del equipo de evaluación del donante para seguir dicho enfoque.

170. **Se recomienda que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas tomen medidas proactivas para colaborar con los donantes durante todo el proceso de examen, también en relación con la metodología de la evaluación, el mandato, los criterios y la manera de satisfacer los requisitos de garantía de los donantes, a fin de promover un enfoque consultivo y participativo.** También se hace referencia a las

recomendaciones 4 y 6 sobre el repositorio central y el diálogo de alto nivel con los donantes.

C. Empleo de consultores para las evaluaciones

171. Varias organizaciones observaron que podrían plantearse retos adicionales cuando las evaluaciones son realizadas por consultores en nombre de los donantes. Según se ha informado, en algunos casos los consultores no tienen los conocimientos necesarios del sistema de las Naciones Unidas o la organización que se examina, por lo que las organizaciones tienen que proporcionar orientación sobre las políticas, los procesos y las prácticas de la organización, lo que lleva tiempo. En algunos casos, esto hacía que, a juicio de las organizaciones, las evaluaciones no reflejaban plenamente la verdadera situación y creaban algunos malentendidos con los donantes, que luego tenían que aclararse mediante diálogos y consultas adicionales después de finalizados los exámenes sobre el terreno.

172. Específicamente, algunas organizaciones mencionaron que las empresas de consultoría que trabajan para los donantes tienden a abordar las “evaluaciones” de la misma manera que las auditorías internas, lo cual es incompatible con el “principio de la auditoría única” (véase el capítulo VI *infra* y el anexo I del presente informe sobre el principio de la auditoría única). Además, la contratación de empresas de consultoría podía crear conflictos de interés y plantear inquietudes sobre la confidencialidad en los casos en que esas empresas también actuaran como proveedoras de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas sujetas a evaluación. Al participar en esas evaluaciones, en particular las que conciernen a las adquisiciones y los expedientes de la organización, las empresas de consultoría tendrían acceso a información que posteriormente podría darles una ventaja desleal en las licitaciones.

173. Algunos donantes han reconocido que el uso de consultores requiere una mejor orientación y supervisión por parte de ellos, mientras que otros prefieren que las evaluaciones sean realizadas por su propio personal o que el personal del donante asista a las visitas de los consultores sobre el terreno. Por ejemplo, la Dirección General de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisión Europea (ECHO) generalmente utiliza su propio personal para las misiones de verificación y dispone que un auditor interno acompañe la misión y supervise el proceso. Por el contrario, la Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo recurre principalmente a los consultores, generalmente empresas de auditoría privadas. Al mismo tiempo, algunos donantes señalaron la necesidad de que el personal de las Naciones Unidas responsable de prestar apoyo a las evaluaciones de los donantes tenga un conocimiento adecuado del proceso, de la información solicitada y del mandato convenido, por ejemplo, el Acuerdo Marco Financiero y Administrativo en el caso de las verificaciones de la Comisión Europea.

174. Algunas organizaciones también sugirieron que sería útil asignar un funcionario calificado, por ejemplo, de la oficina de supervisión, para participar en la misión de evaluación del donante. Ello contribuiría a facilitar el proceso, evitar posibles conflictos y aumentar la eficacia de las misiones, permitiendo al mismo tiempo un mejor aprendizaje institucional. **Los inspectores consideran que ello constituye una buena práctica y recomienda que las organizaciones adopten este enfoque toda vez que sea económicamente viable.**

D. Aprendizaje y reforma institucionales

175. Algunas organizaciones, en particular las que tienen un alto grado de financiación voluntaria y con cargo a recursos complementarios, indicaron que apreciaban las evaluaciones de los donantes porque brindaban la oportunidad de reflexionar y aprender sobre cómo la organización podía reforzar sus aspectos positivos y mejorar el desempeño. Estas organizaciones han considerado que las evaluaciones son útiles para aumentar la rendición de cuentas, la eficiencia y la eficacia.

176. Específicamente, algunas mencionaron que la perspectiva más amplia proporcionada por las evaluaciones de los donantes les permitía hacer un balance de las buenas prácticas

para incorporarlas en sus propias políticas, en esferas como las adquisiciones, el control interno y las medidas de lucha contra el fraude. Los exámenes de los donantes eran útiles para impulsar algunas de las iniciativas de reforma en pro de una mayor transparencia y gestión de los riesgos, como la IATI y la gestión de los recursos institucionales. También ofrecían una base para que las organizaciones comprendieran las prioridades de los donantes, ayudando de esa manera a priorizar la limitada financiación disponible para un mayor rendimiento de la inversión.

177. Con frecuencia, las conclusiones y recomendaciones de las evaluaciones dirigidas por los donantes estaban en consonancia con las derivadas de la evaluación, las auditorías y otros informes de supervisión de las organizaciones, por lo que eran útiles para confirmar las conclusiones y observaciones de la supervisión interna. No obstante, algunas organizaciones observaron que había habido mucha superposición y duplicación con la propia labor de supervisión de la organización y consideraron que el valor añadido de las evaluaciones de los donantes era limitado.

178. Sin perjuicio de lo anterior, algunas organizaciones, que eran más críticas, observaron que el valor de los exámenes dirigidos por los donantes disminuía con el tiempo porque se volvían repetitivos y constituían una duplicación que originaba innecesarios costos de transacción, en lugar de una mayor eficacia, eficiencia, rendición de cuentas y transparencia.

179. Algunas organizaciones observaron que ciertas evaluaciones obedecían a requisitos y procesos internos, y en esos casos la organización interesada consideraba que no añadían mucho valor en cuanto al aprendizaje y la reforma institucionales.

180. **Se recomienda que la instancia central de coordinación de las evaluaciones de los donantes y otras oficinas pertinentes de la organización aborden y analicen las observaciones, conclusiones y sugerencias de los exámenes de los donantes, y que las dependencias institucionales responsables respectivas tomen las medidas apropiadas. Las medidas adoptadas y/o las posibles opiniones divergentes de la organización sobre algunas de las conclusiones u observaciones, deben formar parte de las cuestiones examinadas en el diálogo con los donantes.** Se hace referencia a las recomendaciones 4 y 7.

E. Otras sugerencias para mejorar la realización, coordinación y planificación de las evaluaciones realizadas por los donantes

181. En relación con las evaluaciones, la OIT se ha esforzado por reducir la superposición y la duplicación. Cuando se planifican las misiones de verificación o los exámenes generales de la Comisión Europea, se hace todo lo posible para minimizar la evaluación del mismo proyecto. Si, por ejemplo, las normas internas de la OIT especifican que debe hacerse una evaluación externa de un proyecto, y un donante ha seleccionado el mismo proyecto para su evaluación, la OIT trata de utilizar la evaluación del donante como evaluación externa a fin de reducir la duplicación.

182. Para reducir los costos de transacción, el PMA en particular, y el sistema de las Naciones Unidas en su conjunto, están promoviendo la realización de evaluaciones, incluidas las misiones de verificación de la Comisión Europea, durante el período de ejecución o tras la finalización de los proyectos, puesto que el personal que participa en ellos está más disponible y la documentación pertinente es más fácil de obtener.

V. Solidez de las funciones de supervisión y evaluación internas y externas de la organización

183. Todos los donantes entrevistados para el presente informe indicaron que utilizaban los informes de supervisión preparados por los auditores internos y externos como una de las principales fuentes de información y pruebas para la adopción de decisiones en relación con la financiación de las organizaciones. Sin embargo, se expresaron distintas opiniones sobre la adecuación y la solidez de dichos informes.

184. Si bien algunos donantes indicaron que recurrían en buena medida a la información proporcionada por las oficinas de supervisión, otras observaron que se podían introducir mejoras en las funciones de supervisión en todo el sistema de las Naciones Unidas. Muchos de ellos destacaron la necesidad de enviar mensajes más claros a los donantes sobre los procesos de las auditorías y la accesibilidad de los productos de la supervisión, incluidos el acceso a los informes de auditoría y evaluación. Los donantes indicaron que la respuesta coherente a esas necesidades de manera simplificada, transparente y normalizada en todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas podría reducir la necesidad de encargar evaluaciones aparte.

185. El acceso sistemático y completo a las auditorías que ofrecen una garantía sobre el funcionamiento adecuado de la organización revestía gran importancia para todos los donantes entrevistados. Además, era necesario seguir esforzándose para reforzar la presentación de informes de supervisión a los órganos rectores. Algunos donantes indicaron que en el informe anual de la función de auditoría interna los auditores podían expresar una opinión clara sobre la adecuación y eficacia de los marcos de gobernanza, la gestión de los riesgos y el control, así como el análisis que respaldara esa opinión. El informe también podía incluir una exposición de las cuestiones clave y los riesgos identificados, así como de la eficacia de los controles en materia de gestión.

186. Asimismo, los donantes al parecer desean colmar formalmente sus expectativas y necesidades con el trabajo realizado por los auditores externos en cuanto a la garantía. Según los donantes, los auditores externos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas no examinan sistemáticamente si las contribuciones de los donantes se utilizan con arreglo a los requisitos establecidos en los acuerdos con los donantes y si ofrecen una garantía explícita al respecto.

187. Las organizaciones indicaron que, de conformidad con sus mandatos y cartas de auditoría y reglamentos financieros existentes, no se espera necesariamente de los auditores externos que realicen el trabajo especializado sobre la garantía que desean algunos donantes. Por ejemplo, en su resolución 74 I) de 7 de diciembre de 1946, la Asamblea General creó la Junta de Auditores de las Naciones Unidas para verificar las cuentas de las Naciones Unidas y sus fondos y programas, y comunicar sus conclusiones y recomendaciones a la Asamblea mediante la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto. La Junta de Auditores sostiene que realiza la auditoría de cumplimiento de las Naciones Unidas y sus fondos y programas, y que efectivamente verifica si las contribuciones de los donantes se utilizaron de conformidad con los requisitos establecidos en los acuerdos concertados con los donantes. También realiza verificaciones esporádicas de la utilización de los fondos con arreglo a las condiciones convenidas entre el donante y la entidad de las Naciones Unidas.

188. Por otra parte, algunos donantes expresaron la necesidad de revisar la labor, las expectativas de garantía y el mandato de los auditores externos, y de adaptarlos a la actual realidad de la financiación, habida cuenta en particular de que en muchas organizaciones el presupuesto ordinario se ha mantenido estable o ha disminuido, mientras que ha habido un aumento significativo de las contribuciones específicas (para fines determinados, extrapresupuestarias o voluntarias). Consideraban que las organizaciones se orientaban cada vez más a la ejecución de proyectos, lo que exigía un modelo de funcionamiento diferente de las funciones de supervisión. Esa nueva realidad repercute en la manera en que los auditores externos pueden cumplir su mandato con arreglo a las expectativas y los

requisitos de los donantes. Esto se aplica también a las funciones de auditoría interna de las organizaciones, así como a la función de evaluación.

189. Como se señaló anteriormente, los requisitos y las expectativas de garantía específicos de los donantes podrían incluirse y reflejarse en los respectivos acuerdos con los donantes. Una organización sugirió que, en la etapa de la firma de los acuerdos de financiación, había una oportunidad de introducir en ellos una cláusula en relación con la función de supervisión (externa o interna) por la que se debía emitir una opinión sobre el uso de los recursos proporcionados.

190. Muchos entrevistados indicaron que podría mejorarse el intercambio de información y la cooperación entre los donantes y las oficinas de supervisión interna y externa de las organizaciones, en particular manteniendo consultas periódicas sobre la auditoría anual y la futura, así como los planes de trabajo de evaluación de las entidades de supervisión a fin de evitar una posible duplicación de tareas.

191. El mejoramiento de las consultas y del intercambio de información sobre las evaluaciones finalizadas, en curso y previstas permitiría a las oficinas de auditoría/supervisión de las organizaciones tener en cuenta las prioridades y los riesgos expresados por los donantes en sus evaluaciones sobre los riesgos, según proceda. Una interacción más dinámica entre las oficinas de supervisión y una amplia gama de donantes ofrecería mayor tranquilidad a la hora de decidir la posible financiación y contribuiría a detectar las esferas de interés común. También ofrecería a los donantes la oportunidad de identificar las esferas de exámenes o evaluaciones que podrían realizar, en el entendimiento de que la adhesión al principio de la auditoría única y el cumplimiento de las normas y cartas de auditoría aplicables estarán garantizados. Los donantes deberían considerar la posibilidad de proporcionar fondos extrapresupuestarios para apoyar dicha labor.

192. Algunas oficinas de auditoría, como la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) de la Secretaría de las Naciones Unidas, han comenzado a colaborar más activamente con los donantes a fin de tener una idea más clara de lo que esperan de los órganos de supervisión, comprender sus inquietudes y determinar la manera en que el trabajo de la OSSI podría ayudar a atender sus solicitudes y reducir la duplicación, teniendo en cuenta la necesidad de preservar el proceso de planificación basado en los riesgos de las auditorías de la OSSI. Además, a fin de prestar mayor atención a los resultados y el impacto, tal como esperan los donantes, se está prestando mayor atención al enfoque de la auditoría de los resultados. También se ha comenzado a analizar la viabilidad de incluir información específicamente dedicada a la financiación extrapresupuestaria en los informes anuales de la OSSI.

193. No obstante, como se ha señalado, las auditorías internas y externas están regidas por sus propios mandatos y marcos reglamentarios. Dado que la mayoría, si no todas, las oficinas de auditoría conciben sus planes de auditoría sobre la base de los riesgos en toda la organización, algunos fondos proporcionados por los donantes no están comprendidos en esas esferas de mayor riesgo seleccionadas para la auditoría. Con respecto a los fondos de donantes específicos abarcados por una auditoría, en el informe pertinente los fondos a menudo están combinados con los de otros donantes, por lo que no están indicados de manera separada.

194. Más allá de la garantía proporcionada por las auditorías, algunas oficinas de supervisión y evaluación también indicaron que era necesario fortalecer las capacidades, como la dotación de personal, las competencias y los mecanismos de rendición de cuentas en todos los niveles de la organización (sede, oficinas regionales y sobre el terreno) a fin de gestionar mejor los resultados mediante procesos sólidos de planificación basada en los resultados, vigilancia, evaluación, gestión de los riesgos y gestión de los conocimientos. El fortalecimiento y una mayor cobertura de las oficinas de auditoría y evaluación no bastarán para satisfacer plenamente las necesidades de garantía de los donantes.

195. Además, en cuanto a los mecanismos de garantía, uno de los donantes indicó que las organizaciones debían educar mejor a los donantes sobre las estructuras, los sistemas y los procesos de las funciones de garantía de las entidades de las Naciones Unidas. Se generaría mayor confianza si los organismos permitieran una mayor transparencia con respecto al cometido de las funciones de garantía y el alcance de las auditorías realizadas.

196. Otro donante destacó la importancia del envío de señales más claras a los asociados externos en relación con el proceso y la accesibilidad de los procedimientos y productos de la supervisión y la vigilancia, y de una coherente transmisión y normalización de los resultados de los informes de supervisión en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

197. Una esfera fundamental que requiere la atención de las organizaciones es la prestación de un apoyo adecuado a las oficinas de supervisión y el fortalecimiento de su capacidad para asumir la tarea de proporcionar los niveles requeridos de garantía a los donantes por sus contribuciones específicas, reduciendo de esa manera la necesidad de evaluaciones externas. Para tal fin, las organizaciones deberían consultar con los donantes a fin de saber claramente cuáles son sus necesidades y requisitos y evaluar de qué manera pueden empoderarse las oficinas de supervisión para satisfacerlos. Ello ayudaría a sensibilizar a los donantes sobre las necesidades de recursos adicionales para fortalecer la capacidad de las oficinas de supervisión de las organizaciones, y reconocer que ello constituye una responsabilidad compartida, a la luz del aumento significativo de fondos voluntarios en comparación con los recursos ordinarios o básicos.

198. Se espera que la aplicación de las siguientes recomendaciones mejore la transparencia en la presentación de informes.

Recomendación 4

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían colaborar con los donantes a fin de determinar los elementos clave de sus evaluaciones y alentar a sus órganos de auditoría y evaluación a que, con el debido respeto a su independencia, estudien la posibilidad de tener en cuenta esos elementos en sus evaluaciones de los riesgos y planes de trabajo para evitar las posibles duplicaciones y superposiciones.

Recomendación 5

Los órganos legislativos/rectores de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían solicitar a los jefes ejecutivos que identifiquen y proporcionen a las oficinas de auditoría y evaluación internas de sus respectivas organizaciones los recursos y el apoyo adecuados para que estas puedan proporcionar los niveles exigidos de garantía que ayudarían a reducir al mínimo la duplicación y superposición con los exámenes, verificaciones y evaluaciones externos realizados por terceros.

Coordinación de las actividades de evaluación para responder mejor a las necesidades de información de los donantes

199. Los donantes consideran que las evaluaciones son uno de los principales pilares para evaluar el desempeño y el uso efectivo y eficiente de los fondos que proporcionan a las organizaciones. Durante las entrevistas indicaron que las evaluaciones sólidas, de buena calidad y oportunas de los programas/proyectos financiados reducirían la necesidad de realizar evaluaciones adicionales y contribuirían a una mayor confianza de los donantes.

200. Los donantes reconocieron que algunas entidades de las Naciones Unidas habitualmente han tenido funciones sólidas de evaluación (se citaron como ejemplos el PNUD y el UNICEF), mientras que otras debían introducir mejoras en esa esfera. En general, informaron de que las deficiencias ocurrían principalmente en las evaluaciones descentralizadas, y no tanto con respecto a las evaluaciones realizadas por las dependencias centrales de evaluación.

201. Estas opiniones también están reflejadas en los informes de supervisión pertinentes que abordan el tema de la evaluación, incluidos el examen de la DCI sobre la función de evaluación, los exámenes por homólogos del CAD y la labor realizada por la Red de

Evaluación de Desarrollo del CAD (EvalNet) y el Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas⁵⁰.

202. Según el CAD, se precisa una función de evaluación sólida para que los donantes confíen en los recursos institucionales existentes para sus evaluaciones bilaterales⁵¹. “Esto significa que los donantes apoyarán conjuntamente, mediante los órganos rectores, las dependencias de evaluación independientes permitiéndoles proporcionar la información básica que los donantes precisan para sus evaluaciones. También significa que los donantes harán públicos la totalidad o partes de sus evaluaciones bilaterales a fin de proporcionar información útil para otros exámenes de donantes”⁵².

203. Muchos donantes entrevistados para el presente informe destacaron que debían mejorarse las evaluaciones a fin de proporcionar mejor información y garantía de la eficacia y eficiencia de los programas y proyectos, incluidos el impacto y los resultados alcanzados. Algunos indicaron que era posible mejorar aún más las evaluaciones mediante, entre otras cosas, una estricta adhesión a las normas de evaluación, la solidez de las pruebas, el uso de la mejor metodología disponible y la puntualidad.

204. En los casos en que la función de evaluación está descentralizada (la evaluación se realiza sobre el terreno), los donantes indicaron que acogerían con agrado su propia participación en el ejercicio, dado que su personal en los países del programa son buenos conocedores del programa en cuestión. A ese respecto, todas las partes interesadas reconocieron la necesidad de crear un mecanismo para que la sede de la organización, así como las capitales de los países donantes y las oficinas centrales de evaluación, sean plenamente conscientes de todas las evaluaciones descentralizadas y puedan proporcionar la orientación y coordinación necesarias a las oficinas sobre el terreno. Este enfoque también ayudaría a evitar la duplicación y la superposición.

205. Las organizaciones entrevistadas para el presente informe consideraron que, para que las evaluaciones alcanzaran el grado de solidez y alcance exigidos por los donantes, se precisaba una participación más estrecha del donante interesado, para lo cual deberían proporcionarse recursos adicionales. Las evaluaciones independientes y la participación de los donantes en todo el proceso contribuirían a una mayor confianza de los donantes y fomentaría la transparencia. Los documentos de los proyectos y los acuerdos de financiación deberían contener disposiciones inequívocas relativas a la evaluación, incluida la participación del donante y la celebración de consultas con él, así como las respectivas responsabilidades y maneras de resolver las diferencias.

206. Se reitera en este contexto la necesidad de un diálogo sostenido entre las organizaciones y los donantes. Se citaron ejemplos satisfactorios de colaboración entre los donantes y las organizaciones, a saber, el ACNUR (con los Países Bajos), el PMA (con la Comisión Europea) y el PNUMA (con la Comisión Europea). Las organizaciones deberían incluir representantes del gobierno donante interesado en el proceso de consultas con las partes interesadas, preferentemente recabando su participación en los grupos directivos o consultivos creados para tal fin.

207. Análogamente, cuando son los propios donantes quienes realizan las evaluaciones, sería aconsejable recabar la participación de la oficina de evaluación de la organización.

208. Sin embargo, los Inspectores reconocen que existen algunas dificultades en la adopción de un enfoque para todo el sistema debido al hecho de que las funciones de evaluación difieren entre las organizaciones, al ser más descentralizadas en algunas de ellas que en otras.

⁵⁰ Véase el análisis de la función de evaluación en el sistema de las Naciones Unidas (JIU/REP/2014/6) y OCDE, *Multilateral Aid 2015: Better Partnerships for a Post-2015 World* (París, publicación de la OCDE, 2015), entre otros.

⁵¹ Véase OCDE, *Multilateral Aid 2015: Better Partnerships for a Post-2015 World* (París, publicación de la OCDE, 2015), pág. 81.

⁵² *Ibid.*

209. Como se señaló anteriormente, se precisa un diálogo sostenido entre las organizaciones y los donantes a fin de abordar las inquietudes de ambas partes; ese diálogo debería incluir una interacción con las oficinas de evaluación de las primeras a fin de determinar de qué manera se pueden mejorar las evaluaciones y cómo se puede satisfacer mejor las necesidades de información de los donantes.

VI. Exámenes realizados por los donantes y principio de la auditoría única

210. Una de las cuestiones sensibles que se plantean en cualquier estudio de los exámenes y las evaluaciones dirigidos por los donantes es la posible violación del principio de la auditoría única adoptado por las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. El anexo I del presente informe contiene una breve nota sobre los antecedentes históricos y la evolución de la cuestión.

211. Algunas organizaciones examinadas para el presente informe señalaron que podría haber incompatibilidades con el principio de la auditoría única, por ejemplo, en relación con las diferencias existentes entre los marcos reglamentarios y de garantía de los donantes y los de la organización del sistema de las Naciones Unidas. La reglamentación interna de algunos donantes exige niveles de garantía distintos de los proporcionados por los órganos de auditoría de las organizaciones, y esos donantes mantienen el derecho de realizar sus propias actividades de garantía con respecto a los fondos aportados a terceros.

212. Por ejemplo, la Comisión Europea realiza evaluaciones por pilares de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y verificaciones de las actividades de las organizaciones financiadas por la Comisión. El acuerdo entre la Comisión y el sistema de las Naciones Unidas contiene disposiciones sobre esas actividades de evaluación, que reflejan los requisitos legales de la Comisión con respecto a todos los asociados a los que proporciona financiación.

213. Los entrevistados sostuvieron que, si bien en términos estrictamente jurídicos la Comisión Europea puede cumplir el principio de la auditoría única, a veces las organizaciones ven las verificaciones como miniauditorías. Los asesores de las verificaciones a menudo solicitan información que va más allá del material relacionado con el proyecto y que es exigida por las normas de auditoría, como la Norma Internacional de Auditoría 505 (confirmaciones externas). Si la organización no facilita la documentación detallada exigida, es posible que los gastos conexos no se consideren admisibles.

214. Algunas de las organizaciones entrevistadas expresaron la opinión de que, si bien es necesaria la firma de acuerdos con los donantes para obtener financiación, es esencial abordar la cuestión del principio de la auditoría única e incorporar medidas para evitar la posible duplicación de evaluaciones de los donantes, es decir, múltiples evaluaciones de las mismas actividades por distintos donantes. La elaboración cuidadosa de cláusulas y disposiciones ayudará a las organizaciones en sus negociaciones con los donantes. Para ello, habría que seguir aplicando y fortaleciendo, según proceda, las iniciativas similares a la actual labor realizada en el contexto del Acuerdo Marco Financiero y Administrativo de la Comisión Europea y el sistema de las Naciones Unidas para mejorar la cooperación y la coordinación.

215. Algunas organizaciones indicaron que sería útil reanudar las conversaciones en todo el sistema de las Naciones Unidas sobre cómo abordar de manera óptima el principio de la auditoría única habida cuenta del aumento de las necesidades en materia de garantía y los cambios en la estructura de financiación de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, es decir, el aumento significativo de la financiación específica (complementaria, voluntaria y para fines determinados) desde la adopción del principio. Todas las partes interesadas, incluidas las oficinas de supervisión, los auditores externos de las organizaciones, los comités asesores de supervisión y las redes interinstitucionales, como los Representantes de los Servicios de Auditoría Interna de las Organizaciones del Sistema de las Naciones Unidas (UN-RIAS), deberían ser consultadas y/o participar en las discusiones.

216. Se recomienda que los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y el Secretario General inicien, en el contexto de JJE, nuevas conversaciones sobre el principio de la auditoría única y su puesta en marcha con miras a reflejar las actuales prácticas y realidades de financiación. Sobre la base del resultado de las conversaciones, el Comité de Alto Nivel sobre Gestión de la JJE, en estrecha consulta con todas las partes interesadas, debería preparar una plantilla estándar de acuerdo con los donantes que incorpore disposiciones que respeten el principio de la auditoría única, así como otros aspectos conexos, como los requisitos de presentación de informes, vigilancia y evaluación.

VII. Necesidad de un diálogo estratégico

217. Las modalidades del diálogo y las consultas entre los donantes y las organizaciones varían considerablemente en función de si las conversaciones se refieren a: a) la financiación del presupuesto ordinario o básico, en cuyo caso tienen lugar a través de los órganos legislativos y rectores y las estructuras oficiales de gobernanza; o b) las contribuciones específicas (complementarias, extrapresupuestarias y voluntarias), en cuyo caso tienen lugar de manera bilateral entre el donante y la organización, a menudo en entornos oficiosos. Estas modalidades tienen importantes efectos en la manera en que los donantes deciden las asignaciones de financiación y las evaluaciones exigidas. Como se señaló en el informe de la OCDE de 2015, “si bien el número de departamentos/instituciones [de donantes] que participan en la adopción de decisiones sobre la financiación multilateral no supone necesariamente una asignación de fondos que no es óptima, asegurar la coordinación y coherencia de la financiación de prácticas de gestión constituye un problema para la mayoría de los donantes”. El informe señala además que la fragmentación en la adopción de decisiones de los donantes es la causa de asignaciones no coordinadas y una interacción estratégica limitada con las organizaciones multilaterales⁵³.

218. Como señala el informe de la OCDE, los donantes no tienen un panorama amplio del total de recursos para fines determinados canalizados a través del sistema de ayuda multilateral ni de los efectos generales de esos recursos. Para la mayoría de los donantes, el diálogo con las organizaciones multilaterales sobre los recursos para fines determinados tiene lugar principalmente a nivel operacional, sin prestar demasiada atención a la participación estratégica. Así pues, el diálogo se centra en su mayor parte en los detalles operacionales, convirtiendo a las organizaciones en “agentes de ejecución de proyectos más que en asociados institucionales”⁵⁴. Además, sin comentarios sistemáticos recibidos de los directivos superiores o dirigidos a ellos, las decisiones sobre la financiación para fines determinados —en particular en los países— suele no tener en cuenta las reformas convenidas a nivel superior⁵⁵.

219. Asimismo, el informe de la DCI sobre la movilización de recursos⁵⁶ había propugnado el establecimiento de un diálogo estructurado de política a nivel superior con los donantes.

220. Como se indica a continuación, se han desplegado esfuerzos para atender la necesidad de un diálogo de alto nivel entre las organizaciones multilaterales y los donantes. El Banco Mundial y algunas entidades de las Naciones Unidas han venido encabezando la labor al respecto.

221. Esos esfuerzos incluyen los diálogos estructurados sobre financiación mantenidos en las dos terceras partes de las entidades de las Naciones Unidas en el contexto de las actividades operacionales para el desarrollo. El propósito de los diálogos es proporcionar mayor claridad sobre los resultados previstos y los efectos descritos en los planes estratégicos de las organizaciones y los recursos disponibles para financiarlos. Ese proceso de diálogo puede fortalecer considerablemente las prácticas actuales de financiación en pro de la armonización de la financiación con las funciones mediante deliberaciones sustantivas a nivel de la gobernanza, lo que, a su vez, fomentará la confianza entre las entidades de las Naciones Unidas y los Estados Miembros y otras partes interesadas⁵⁷. Se señaló que el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola y la OMS eran buenos ejemplos de diálogos estructurados que habían servido como vehículo para la celebración de consultas periódicas sobre cuestiones relacionadas con la reforma de las organizaciones. Una parte integral de las experiencias de esas entidades había sido un esfuerzo concertado para aumentar la

⁵³ *Ibid.*, pág. 105.

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ JIU/REP/2014/1.

⁵⁷ A/72/61-E/2017/4, párr. 86.

implicación de los Estados Miembros en los planes estratégicos y marcos de recursos y decisiones conexas a nivel de los órganos rectores⁵⁸.

222. El OOPS ha establecido un foro con los principales donantes (el Grupo de Trabajo sobre los Resultados Armonizados) cuyo objetivo es mejorar la coordinación y reducir las solicitudes de información, las evaluaciones y los requisitos específicos de los donantes, de conformidad con la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo. Como se informó, el Organismo ha tenido, en el mejor de los casos, un éxito limitado en la reducción del número de evaluaciones dirigidas por los donantes, lo que bien puede reflejar el hecho de que casi la totalidad de su financiación es con cargo a recursos complementarios.

223. El ACNUR ha mantenido consultas estratégicas a nivel superior con todos los donantes principales, así como numerosas reuniones bilaterales y multilaterales y contactos diarios de trabajo, tanto con las misiones permanentes en Ginebra como en las capitales de los donantes. Este diálogo constante con los donantes sirve para determinar las prioridades compartidas, comprender sus requisitos y atender sus inquietudes.

224. El Grupo del Banco Mundial lleva a cabo exámenes de la cartera de donantes a fin de presentar a estos una visión consolidada de sus contribuciones. El Banco comenzó a celebrar consultas estratégicas con los principales donantes para reflexionar sobre qué resultados podían lograrse trabajando de consuno y cómo hacerlo. Asimismo, el Reino Unido ha establecido en fecha reciente exámenes anuales de la cartera en colaboración con el PNUD y el UNICEF que podrían servir de base para iniciar conversaciones con estas organizaciones a nivel estratégico. Estas iniciativas representan un punto de partida positivo para una reflexión de la financiación multilateral, sus objetivos y las mejores maneras de lograr las metas prioritarias compartidas. “Las consultas estratégicas y los exámenes de la cartera podrían constituir una nueva buena práctica de gestión de la financiación para fines determinados”⁵⁹.

225. Además, en las entrevistas para el presente informe se señalaron varios ejemplos de gobiernos donantes que coordinan y cooperan con las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas a fin de incorporar las prioridades mutuamente convenidas y determinar y satisfacer las necesidades de garantía de los donantes. El Canadá indicó que ha logrado mantener un diálogo continuo con las organizaciones por ser integrante de la junta ejecutiva de varias de ellas (el PMA, la UNESCO, el UNFPA, el UNICEF, ONU-Mujeres y el PNUD). Debido a ello, el Canadá puede “impulsar lo más posible [la realización de] evaluaciones y auditorías de estas instituciones”.

226. El principal mecanismo de gobernanza entre Australia y una entidad de las Naciones Unidas da cabida a procesos de auditoría/supervisión conjuntos o mutuamente convenidos, que conducen a una cooperación estrecha y a las consultas mutuas. Dinamarca mantiene un diálogo continuo con las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas mediante reuniones de mesa redonda oficiosas sobre auditoría y lucha contra el fraude que son facilitadas por el donante. Este mecanismo se utiliza para debatir cuestiones relacionadas con la auditoría interna y la lucha contra la corrupción con el fin de aumentar la cooperación y coordinación.

227. El DFID indicó que, comenzando en 2016, espera mantener diálogos estratégicos anuales con los organismos. Otros donantes, como Suecia, Noruega y el Japón han comenzado ejercicios similares.

228. Según se ha informado, el diálogo y las consultas en curso entre las Naciones Unidas y la Comisión Europea (en el contexto de las evaluaciones por pilares) han contribuido a fomentar la cooperación y, en particular, promover un mejor conocimiento de las expectativas mutuas en cuanto a la garantía, la diligencia debida y las necesidades de supervisión.

⁵⁸ *Ibid.*, párr. 90.

⁵⁹ OCDE, *Multilateral Aid 2015: Better Partnerships for a Post-2015 World* (París, publicación de la OCDE, 2015), pág. 105.

229. Algunos entrevistados señalaron que era necesario que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas elaboraran una posición común para iniciar dicho diálogo de alto nivel con los donantes. Esta labor debía tener en cuenta las necesidades y expectativas de todas las partes interesadas. Como parte de ese diálogo, sería aconsejable contar con una plataforma de evaluación de múltiples partes interesadas que tuviera en cuenta las necesidades de todos los Estados Miembros donantes, y con una metodología y un marco sólidos que permitieran hacer una reflexión colectiva sobre la eficacia de la organización y que redujeran la necesidad de evaluaciones bilaterales. Algunas organizaciones sugirieron que debía desarrollarse la MOPAN como herramienta común convenida que abarca la gobernanza, la gestión de riesgos, etc., mientras que los exámenes sobre la determinación de la “eficacia” en lo que concierne a los objetivos nacionales de un donante en particular sería objeto de cualquier otra evaluación realizada por el donante fuera de la MOPAN.

230. Algunos donantes indicaron que se facilitaría la cooperación si las diferentes organizaciones del sistema de las Naciones Unidas tuvieran normas y enfoques armonizados. Como indicó un donante, sería deseable que se redujeran las disparidades (en las normas, los procedimientos, etc.) entre las organizaciones dado que sin duda contribuiría a reducir el número de evaluaciones.

231. Algunas organizaciones sugirieron que un diálogo de alto nivel crearía una relación de colaboración más estrecha con los donantes y podría hacer que estos comprendieran mejor los mandatos y los retos de las organizaciones y prestaran un mayor apoyo en forma de financiación, personal, promoción del mandato, etc. Sin embargo, advirtieron que en el desarrollo de una posición común de colaboración las Naciones Unidas deberían tener en cuenta la necesidad de evitar que ello se perciba como un proceso impulsado por los donantes que pudiera tener un efecto negativo en la capacidad de las organizaciones para cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible y otros elementos de los marcos estratégicos convenidos y, en última instancia, para preservar la credibilidad de la organización entre todas las partes interesadas, incluidos los donantes y otros Estados Miembros.

232. Se espera que la aplicación de la siguiente recomendación mejore la rendición de cuentas y la transparencia.

Recomendación 6

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y el Secretario General deberían desarrollar, en el contexto de la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación, una posición común para entablar un diálogo de alto nivel con los donantes a fin de determinar las prioridades compartidas y definir una plataforma de evaluación de múltiples partes interesadas y con una metodología y marco sólidos que permitan hacer una reflexión colectiva del desempeño de un organismo y reducir la necesidad de evaluaciones bilaterales adicionales.

Anexo I

Antecedentes: el principio de la auditoría única

El principio de la auditoría única tiene por objeto conseguir una buena relación costo-beneficio, por cuanto se realiza una sola auditoría y no múltiples auditorías de los distintos programas^a. En un documento del Comité de Alto Nivel sobre Gestión de la JJE está explicado de la siguiente manera: “El Reglamento Financiero de las Naciones Unidas concede a los auditores externos de las Naciones Unidas, Junta de Auditores de las Naciones Unidas, el derecho exclusivo de auditar las cuentas y los estados financieros de las Naciones Unidas y permite únicamente a la Asamblea General de las Naciones Unidas realizar, y a la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto solicitar, auditorías específicas. En los organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas se aplican principios comparables. En su cuadragésimo octavo período de sesiones, la Asamblea General, en su resolución 49/216, sección A, hizo suyo el principio de la ‘auditoría única’ por recomendación del Secretario General en su informe A/48/587 de 10 de noviembre de 1993”^b.

Basándose en el párrafo 7.6 del Reglamento Financiero de las Naciones Unidas, que dispone que la Junta de Auditores es la única responsable de la realización de la auditoría externa, el Grupo de Auditores Externos de las Naciones Unidas ha adoptado una posición oficial sobre esta cuestión en varias oportunidades y ha escrito en numerosas ocasiones al Secretario General en su condición de Presidente del Comité Administrativo de Coordinación^c. En su primera carta de enero de 1993, el Presidente del Grupo indicó que, si se requerían exámenes o auditorías especiales, el órgano rector debía pedir al auditor externo nombrado que los efectuara e informara al respecto. Toda solicitud de ese tipo podía entrañar honorarios adicionales^d.

Posteriormente, el Secretario General envió al Comité Administrativo de Coordinación una carta para que examinara esa cuestión y transmitió la declaración pertinente del Comité a la Asamblea General en su informe sobre comprobaciones de cuentas y estudios de gestión independientes de las actividades del sistema de las Naciones Unidas (A/48/587), en el que recomendaba que la Asamblea aprobase las opiniones y recomendaciones del Grupo, refrendadas por el Comité (A/48/587, párr. 4). El Comité declaró que no era partidario de las comprobaciones de cuentas de los distintos fondos por auditores independientes, si bien reconoció que convenía obrar con cierta flexibilidad respecto de los estudios de gestión hechos por auditores externos (A/48/587, anexo, párrs. 7 y 8). La Asamblea General tomó nota de ese informe en su resolución 49/216, de diciembre de 1994^e.

En 2001, el Presidente del Grupo escribió nuevamente al Secretario General para indicarle que el principio de la auditoría única era una cuestión sobre la que debían decidir los órganos rectores en consulta con sus auditores externos y para proponerle que se estableciera un mecanismo de asesoramiento independiente sobre toda solicitud de auditoría por terceros. Posteriormente, en una carta dirigida al Contralor de las Naciones Unidas en 2002, el Presidente del Grupo declaró que el Grupo no era partidario de que en los acuerdos de auditoría se introdujeran cláusulas de las que los auditores externos no

^a El principio de la auditoría única se adoptó originalmente en los Estados Unidos de América. No obstante, en el sistema de las Naciones Unidas sigue habiendo confusión con respecto a su definición. Además, en algunos casos es legítimo pedir que se evalúen por separado los proyectos o programas que entrañan riesgos o que son complejos o costosos (véase JIU/REP/2010/5, párr. 165).

^b CEB/2005/HLCM/R.20, párrs. 4 a 6.

^c Actualmente la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación.

^d JIU/REP/2010/5, párr. 165.

^e *Ibid.*, párr. 166.

fueran signatarios, y tomó conocimiento de la intención del Secretario General de considerar el mecanismo propuesto de asesoramiento independiente^f.

En 2005, la Red de Presupuesto y Finanzas de la JJE convino en pedir al Comité de Alto Nivel sobre Gestión que refrendase el principio de la auditoría única y exigiese que los órganos rectores solicitaran al auditor externo nombrado que hiciera exámenes específicos y publicara informes separados para ellos sobre los resultados^g.

En general, las distintas partes interesadas se adhieren formalmente al principio de la auditoría única. Sin embargo, algunas organizaciones, en particular sus oficinas de supervisión y auditores externos, así como el Grupo de Auditores Externos, sostienen que las evaluaciones realizadas por los gobiernos y otros donantes pueden plantear desafíos al principio de la auditoría única.

Ha habido un amplio debate entre las Naciones Unidas y la Comisión Europea en relación con las verificaciones realizadas por la Comisión. Con arreglo al Acuerdo Marco Financiero y Administrativo firmado en 2003 por la Secretaría de las Naciones Unidas y la Comisión Europea, “las Comunidades Europeas podrán efectuar controles, incluso esporádicos, relacionados con las operaciones financiadas por las Comunidades Europeas”. Los representantes de la Comisión Europea “tendrán acceso al sitio del proyecto y/o a la sede de la Secretaría de las Naciones Unidas o de la organización o programa pertinente”, y el personal de las Naciones Unidas “proporcionará toda la información financiera pertinente y explicará a los representantes de la Comisión Europea, con ejemplos concretos adecuados, cómo se administran las cuentas y se siguen los procedimientos para velar por la transparencia y la exactitud en las cuentas y prevenir el uso indebido de fondos y el fraude”. El acuerdo también dispone que las Naciones Unidas “remitirán esas solicitudes a la Junta de Auditores de las Naciones Unidas para que responda según sea necesario”. Por consiguiente, la Comisión puede realizar “visitas sobre el terreno, recabar ejemplos concretos adecuados” del sistema y solicitar información y aclaraciones, “incluida la verificación de los documentos básicos”. Las peticiones de copias de documentos serán examinadas por la administración de las Naciones Unidas caso por caso, en consulta con los auditores externos “según sea necesario”^h.

La Comisión Europea mantiene que las misiones de verificación se ajustan plenamente a las disposiciones del Acuerdo Marco Financiero y Administrativo, incluida la cláusula sobre las verificaciones, y respetan el principio de la auditoría única. La Comisión Europea señala que las misiones de verificación son realizadas por proveedores de servicios que se considera que actúan respetando plenamente los principios que rigen la planificación, realización y preparación de informes de las verificaciones específicas previstas en el mandato común de la Comisión Europea y las Naciones Unidas con respecto a las misiones de verificación de las entidades de las Naciones Unidas. Los proveedores de servicios no deben cuestionar ni infringir el principio de la auditoría única. En caso de diferencias de interpretación entre los equipos de verificación y las entidades de las Naciones Unidas, estas pueden recurrir a la Comisión Europea para pedir aclaraciones.

Las consultas en curso entre la Comisión Europea y las Naciones Unidas, incluidas las que se celebran por conducto del grupo de trabajo de la Unión Europea y las Naciones Unidas sobre el Acuerdo Marco Financiero y Administrativo, entre otros, han contribuido a abordar las cuestiones relativas al Acuerdo en un espíritu de coparticipación y buena cooperación.

^f *Ibid.*, párr. 170.

^g CEB/2005/HLCM/R.20.

^h JIU/REP/2010/5, párrs. 167 y 169 (y referencias adicionales).

Anexo II

Cuadro A

Número de evaluaciones de organizaciones del sistema de las Naciones Unidas realizadas por los 15 gobiernos donantes más importantes y la Comisión Europea entre 2011 y 2016, presentadas en orden de organizaciones más evaluadas a menos evaluadas

	Total por org.	AUS	BEL	CAN	CHE	DEU	DNK	ESP	FRA	GBR	ITA	JPN	NLD	NOR	SWE	USA	CE
Total por donante	893	45	3	36	15	29	40	6	34	182	2	20	41	35	41	55	309
UNFPA	112	5		4	1	6	5		2	42			7	2	6	11	21
ACNUR	104	3		2	1	2	4		2	21		3	5	2	2	16	41
FAO	98	1		2	1	1			1	5			1	1	1		84
PMA	88	6		6	1	3	2			10	1	5	3	3		6	42
Naciones Unidas*	82	6		4			4			18		6	3	2	6	5	28
OMS	65	3	1	1	2	2	2		3	18		1	1	1		5	25
UNICEF	51	3		1	1	1	4	2	2	14			3	4	4		12
PNUD	45	3		1	1	1	2	2	5	15			3	3	4	4	1
UNOPS	31	1	1	3	1		1			5		1	1	1	3		13
ONU-Mujeres	31	1		2	1	1	2			8		2	1	3	8	1	1
UNESCO	29	1		2	1	2			2	5	1		1	3	2	2	7
OOPS	26	5			1	3	3	1	1	6		1	1	2	1		1
OIT	20	2	1			1	1		2	3			1	2	2		5
ONUSIDA	20	1		2	1	1	6		1	3			6	1			
PNUMA	18	2				1	3		2	1			1	1	1		6
ONUDI	17					1				1		1	2	3			9
OIEA	10			2					2					1		3	2
CCI	8			2	1	1	1			1					1	1	
UNCTAD	7				1	1			2				1				2
UNODC	7			3					2	1							1
OACI	7			1					2							1	3
OMI	6	1								3							2
ONU-Hábitat	4	1				1				2							
OMT	3							1	1								1
OMM	2								2								
UPU	1																1
UIT	1																1
OMPI	0																

Fuente: Respuestas de las organizaciones participantes y los donantes a los cuestionarios de la DCI.

Abreviaturas: AUS, Australia; BEL, Bélgica; CAN, Canadá; CHE, Suiza; DEU, Alemania; CE, Comisión Europea; ESP, España; DNK, Dinamarca; FRA, Francia; GBR, Reino Unido; ITA, Italia; JPN, Japón; NOR, Noruega; NLD, Países Bajos; SWE, Suecia; USA, Estados Unidos.

* Incluye la CEPA, la CEPE, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, el ACNUDH, la Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Contaduría General de la Secretaría y el Servicio de las Naciones Unidas de Actividades relativas a las Minas.

Cuadro B

Número de evaluaciones de organizaciones del sistema de las Naciones Unidas realizadas por los 15 gobiernos donantes más importantes y la Comisión Europea entre 2011 y 2016, presentadas en orden de donantes más activos a menos activos en cuanto al número de evaluaciones

	Total por org.	CE	GBR	USA	AUS	SWE	NLD	DNK	CAN	NOR	FRA	DEU	JPN	CHE	ESP	BEL	ITA
Total por donante	893	309	182	55	45	41	41	40	36	35	34	29	20	15	6	3	2
Naciones Unidas*	82	28	18	5	6	6	3	4	4	2			6				
ONUSIDA	20		3		1		6	6		1	1	1		1			
UNCTAD	7	2					1				2	1		1			
CCI	8		1	1		1		1	2			1		1			
PNUD	45	1	15	4	3	4	3	2	1	3	5	1		1	2		
PNUMA	18	6	1		2	1	1	3		1	2	1					
UNFPA	112	21	42	11	5	6	7	5	4	2	2	6		1			
ONU-Hábitat	4		2		1							1					
ACNUR	104	41	21	16	3	2	5	4	2	2	2	2	3	1			
UNICEF	51	12	14		3	4	3	4	1	4	2	1		1	2		
UNODC	7	1	1						3		2						
UNOPS	31	13	5		1	3	1	1	3	1			1	1		1	
OOPS	26	1	6		5	1	1	3		2	1	3	1	1	1		
ONU-Mujeres	31	1	8	1	1	8	1	2	2	3		1	2	1			
PMA	88	42	10	6	6		3	2	6	3		3	5	1			1
FAO	98	84	5		1	1	1		2	1	1	1		1			
OIEA	10	2		3					2	1	2						
OACI	7	3		1					1		2						
OIT	20	5	3		2	2	1	1		2	2	1				1	
OMI	6	2	3		1												
UIT	1	1															
UNESCO	29	7	5	2	1	2	1		2	3	2	2		1			1
ONUDI	17	9	1				2			3		1	1				
OMT	3	1									1				1		
UPU	1	1															
OMS	65	25	18	5	3		1	2	1	1	3	2	1	2		1	
OMM	2										2						
OMPI	0																

Fuente: Respuestas de las organizaciones participantes y los donantes a los cuestionarios de la DCI.

Abreviaturas: AUS, Australia; BEL, Bélgica; CAN, Canadá; CHE, Suiza; DEU, Alemania; CE, Comisión Europea; ESP, España; DNK, Dinamarca; FRA, Francia; GBR, Reino Unido; ITA, Italia; JPN, Japón; NOR, Noruega; NLD, Países Bajos; SWE, Suecia; USA, Estados Unidos.

* Incluye la CEPA, la CEPE, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, el ACNUDH, la Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Contaduría General de la Secretaría y el Servicio de las Naciones Unidas de Actividades relativas a las Minas.

Cuadro C

Número de evaluaciones institucionales de organizaciones del sistema de las Naciones Unidas realizadas por los 15 gobiernos donantes más importantes y la Comisión Europea entre 2011 y 2016, presentadas en orden de organizaciones más evaluadas a menos evaluadas

	Total por org.	AUS	BEL	CAN	CHE	DEU	DNK	ESP	FRA	GBR	ITA	JPN	NLD	NOR	SWE	USA	EC
Total por donante	447	43	2	14	0	23	29	6	29	119	1	4	35	29	24	30	59
UNFPA	77	5		4		6	5		1	24			6	2	4	6	14
Naciones Unidas*	44	6		1			3			9			3	2	5	3	12
ACNUR	37	3				1	4		2	10		2	3	2	2	6	2
UNICEF	33	2		2		1	2	4	2	9			2	4	2	0	3
PNUD	33	2		1		1	2	2	4	8			2	3	3	4	1
PMA	32	6		1		1	2			9	1		3	3			6
OMS	32	1	1	1		1	2		1	18				1		5	1
OOPS	18	5				2	2			6			1	1			1
ONU-Mujeres	16	1		1		1	2			3			2	1	4		1
UNESCO	16	1		1		2			2	5			1	1		2	1
ONUSIDA	16	2					2		1	3			6	2			
OIT	15	2	1			1			2	2			1	2	1	1	2
ONUDI	14	1				2				1		2	2	3		1	2
FAO	12	1		1		1			1	5			1	1	1		
PNUMA	12	2				1	3		2	1			1	1	1		
OIEA	6								2							2	2
UNCTAD	6					1			2				1				2
UNOPS	5									1					1		3
UNODC	5	1		1					2								1
OMI	5	1								3							1
OACI	4								2								2
ONU-Hábitat	4	1				1				2							
OMM	2								2								
OMT	1								1								
UPU	1																1
UIT	1																1
CCI	0																
OMPI	0																

Fuente: Respuestas de las organizaciones participantes y los donantes a los cuestionarios de la DCI.

Abreviaturas: AUS, Australia; BEL, Bélgica; CAN, Canadá; CHE, Suiza; DEU, Alemania; CE, Comisión Europea; ESP, España; DNK, Dinamarca; FRA, Francia; GBR, Reino Unido; ITA, Italia; JPN, Japón; NOR, Noruega; NLD, Países Bajos; SWE, Suecia; USA, Estados Unidos.

* Incluye la CEPA, la CEPE, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, el ACNUDH, la Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Contaduría General de la Secretaría y el Servicio de las Naciones Unidas de Actividades relativas a las Minas.

Cuadro D

Número de evaluaciones institucionales de organizaciones del sistema de las Naciones Unidas realizadas por los 15 gobiernos donantes más importantes y la Comisión Europea entre 2011 y 2016, presentadas en orden de donantes más activos a menos activos en cuanto al número de evaluaciones

	Total por org.	GBR	EC	AUS	NLD	USA	DNK	FRA	NOR	SWE	DEU	CAN	ESP	JPN	BEL	ITA	CHE
Total por donante	451	119	59	43	37	30	29	29	29	24	23	14	6	4	2	1	0
UNFPA	77	24	14	5	6	6	5	1	2	4	6	4					
ACNUR	38	10	2	6	3	6	4	2	2	2		1					
FAO	17	5		3	3			1	1	1	1			2			
PMA	32	9	6	2	2		2		3		1	2	4			1	
Naciones Unidas*	42	9	12	2	2	3	3		2	5	1	1	2				
OMS	39	18	1	6	3	5	2	1	1		1	1					
UNICEF	26	9	3	1		0	2	2	4	2	1	1			1		
PNUD	33	8	1	5	1	4	2	4	3	3	2						
UNOPS	10	1	3	1	2					1	1	1					
ONU-Mujeres	16	3	1	1	1		2		1	4	2	1					
UNESCO	19	5	1	2	6	2		2	1								
OOPS	15	6	1	2	1		2		1		1				1		
OIT	17	2	2	1	2	1		2	2	1	2			2			
PNUMA	12	1		1	1		3	2	1	1	1	1					
ONUDI	11	1	2	2	1	1			3		1						
ONUSIDA	8	3					2	1	2								
OIEA	8		2		1	2		2			1						
CCI	4			1	2						1						
UNCTAD	4		2					2									
UNODC	5		1	1				2				1					
OACI	5		2	1				2									
OMI	4	3	1														
OMT	1							1									
ONU-Hábitat	4	2		1							1						
OMM	2							2									
UPU	1		1														
UIT	1		1														
OMPI	0																

Fuente: Respuestas de las organizaciones participantes y los donantes a los cuestionarios de la DCI.

Abreviaturas: AUS, Australia; BEL, Bélgica; CAN, Canadá; CHE, Suiza; DEU, Alemania; EC, Comisión Europea; ESP, España; DNK, Dinamarca; FRA, Francia; GBR, Reino Unido; ITA, Italia; JPN, Japón; NOR, Noruega; NLD, Países Bajos; SWE, Suecia; USA, Estados Unidos.

* Incluye la CEPA, la CEPE, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, el ACNUDH, la Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Contaduría General de la Secretaría y el Servicio de las Naciones Unidas de Actividades relativas a las Minas.

Anexo III

Tipos de evaluaciones realizadas por los donantes (selección)^a

Australia

1. Evaluación multilateral de Australia
2. Evaluaciones del desempeño de los acuerdos de cooperación
3. Sistema de puntuación multilateral
4. Exámenes de las oficinas regionales o sobre el terreno
5. Exámenes de proyectos
6. El desempeño importa: evaluaciones del desempeño de las organizaciones multilaterales

Canadá

1. Examen de la eficacia del desarrollo
2. Informes narrativos anuales de proyectos
3. Evaluaciones del riesgo fiduciario

Dinamarca

1. Participación de Dinamarca en las organizaciones multilaterales humanitarias y de desarrollo
2. Análisis de la cooperación para el desarrollo multilateral de Dinamarca
3. Estrategia institucional del Organismo Danés de Desarrollo Internacional
4. Exámenes de mitad de período
5. Evaluaciones finales de proyectos

Comisión Europea

1. Exámenes por pilares
2. Misiones de verificación
3. Actividades de vigilancia orientadas hacia los resultados

Francia

1. Evaluaciones de organizaciones multilaterales
2. Evaluaciones en el ámbito de los programas y los proyectos

Alemania

1. Cartografía de las organizaciones multilaterales dedicadas al desarrollo elaborada por el BMZ
2. Evaluaciones de “calificación previa” en las oficinas regionales y sobre el terreno
3. Visitas de supervisión del BMZ a escala de los proyectos
4. Actividades de vigilancia y verificación de la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ) a nivel de los proyectos o programas

^a Sobre la base de la información proporcionada por las organizaciones y los donantes en sus respuestas a los cuestionarios.

Japón

1. Evaluación multilateral de las organizaciones
2. Examen administrativo y operacional
3. Exámenes en el ámbito de los proyectos y de las oficinas regionales o sobre el terreno
4. Evaluación de las cuotas y las contribuciones voluntarias a las organizaciones internacionales

Países Bajos

1. Sistema de puntuación de las evaluaciones multilaterales de los Países Bajos
2. Evaluaciones en las oficinas regionales y sobre el terreno y a escala de los proyectos
3. Exámenes de la ayuda humanitaria de los Países Bajos

Noruega

1. NORAD NOMFA
2. Exámenes de proyectos y oficinas sobre el terreno

Suecia

1. Evaluaciones de las organizaciones multilaterales realizadas por Suecia
2. Exámenes de proyectos a cargo del Organismo Sueco de Desarrollo Internacional (SIDA)
3. Evaluaciones del SIDA en las oficinas sobre el terreno

Reino Unido

1. Exámenes del DFID sobre el desarrollo multilateral^b
2. Misiones de verificación realizadas por el DFID
3. Evaluaciones de la diligencia debida realizadas por el DFID, incluidas las evaluaciones de garantía a nivel central
4. Exámenes del DFID sobre los conocimientos comerciales
5. Exámenes del DFID sobre las funciones de auditoría e investigación internas
6. Examen del DFID sobre la prestación de servicios
7. Exámenes anuales del DFID
8. Exámenes del DFID a escala de proyectos, programas y oficinas sobre el terreno: evaluaciones de la diligencia debida, exámenes anuales, exámenes sobre la finalización de proyectos y misiones de verificación

Estados Unidos

1. Exámenes de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional a nivel institucional y de proyectos
2. Exámenes de la Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno a nivel institucional y de proyectos o programas
3. Exámenes de proyectos del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos
4. Evaluaciones de política sobre los denunciantes de irregularidades

^b Antiguamente llamados exámenes de la ayuda multilateral o evaluaciones del desarrollo multilateral.

Anexo IV

El Gran Pacto

El propósito del Gran Pacto es poner a disposición más medios en manos de las personas necesitadas. Con un aumento de la eficiencia, los recursos destinados a costosas actividades administrativas pueden reorientarse a la prestación de servicios de primer orden. También se procura identificar y poner en marcha una plataforma digital común y compartida de normas y datos abiertos que mejorará la transparencia y la adopción de decisiones.

Las metas del Gran Pacto son:

1) Publicar datos oportunos, transparentes, armonizados y de datos abiertos de alta calidad sobre la financiación humanitaria en un plazo de dos años a partir de la celebración en Estambul de la Cumbre Humanitaria Mundial. Las organizaciones de ayuda y los donantes consideran que la IATI constituye una base a los fines del establecimiento de una norma común;

2) Utilizar los análisis de datos apropiados a fin de explicar las características que distinguen las actividades, las organizaciones, los entornos y las circunstancias (por ejemplo, la protección, las zonas de conflicto, etc.);

3) Mejorar la plataforma digital e incorporarse a la comunidad que utiliza normas y datos abiertos a fin de contribuir a:

- La rendición de cuentas de los donantes e intervinientes mediante los datos abiertos para la recuperación y el análisis;
- Las mejoras en la adopción de decisiones sobre la base de la mejor información posible;
- La reducción gradual del volumen de trabajo, como resultado de la aceptación por los donantes de los datos comunes para algunos fines de la presentación de informes;
- La trazabilidad de la financiación de los donantes en toda la cadena de transacciones hasta llegar a los últimos intervinientes y, cuando sea posible, las personas afectadas.

4) Apoyar la capacidad de todos los asociados para acceder a los datos y publicarlos.

Los principales elementos del Gran Pacto son:

- En lo que respecta a las organizaciones de ayuda, colaborar más estrechamente para lograr:
 - Mayor transparencia financiera
 - Mayor apoyo y herramientas de financiación a los primeros intervinientes a nivel nacional
 - Mayor empleo de los programas basados en transferencias de efectivo y mayor coordinación en su ejecución
- En lo que respecta a las organizaciones de ayuda, comprometerse a:
 - La reducción de la duplicación y los costos de gestión
 - La realización de exámenes periódicos funcionales de los gastos

- La realización de más evaluaciones conjuntas e imparciales de las necesidades
- La puesta en marcha de una “revolución de la participación”: escuchar más e incluir a los beneficiarios en las decisiones que les afectan
- En lo que respecta a los donantes, comprometerse a:
 - Un aumento de la financiación humanitaria multianual
 - Menor especificidad en la asignación de recursos a las organizaciones de ayuda humanitaria
 - Requisitos de presentación de informes más armonizados y simplificados

Fuente: “El Gran Pacto: un compromiso compartido para servir mejor a las personas necesitadas”; “Demasiado importante para fracasar – abordar el déficit de financiación humanitaria”.

Anexo V

Elementos comunes entre cinco evaluaciones exhaustivas de organizaciones multilaterales

		Australia	Países Bajos	Suecia	Reino Unido	MOPAN
Nivel general	Liderazgo eficaz	X		X	X	
	Eficacia del órgano rector en cuanto a la orientación de la gestión	X	X		X	
	Enfoques innovadores	X				
	Probabilidad de cambio			X	X	
	Aprendizaje a partir de la experiencia	X				X
	Gestión orientada hacia los resultados	X	X	X	X	X
	Gestión estratégica	X	X	X	X	X
	Transparencia y rendición de cuentas	X		X	X	
Nivel operacional	Corrupción		X	X		
	Conciencia del costo/valor	X			X	
	Delegación en la adopción de decisiones					
	Eficacia de los recursos humanos	X	X	X	X	X
	Función de evaluación orientada hacia el cumplimiento y los resultados externos	X	X	X	X	X
	Programación basada en datos empíricos					X
	Obligación de rendir cuentas de las actividades financieras	X	X	X	X	X
	Intercambio transparente de información			X		X
	Funcionamiento con arreglo al mandato/los compromisos internacionales	X	X	X	X	X
	Desempeño institucional			X		X
Nivel de país	Promoción de la transparencia de los asociados	X				
	Armonización con las prioridades/los sistemas nacionales de los países y contribución a ellos	X		X		X
	Comportamiento en relación con los asociados	X	X	X	X	X
	Enfoque participativo con los asociados, grupos marginados	X			X	
	Avances hacia los resultados				X	X
	Pertinencia en relación con las principales partes interesadas					X
	Resultados a nivel del país		X	X	X	X
Relevancia para los objetivos de ayuda nacionales de los donantes	Transparencia, rendición de cuentas con respecto a las asignaciones	X			X	X
	Medio ambiente/Cambio climático/Sostenibilidad	X	X	X	X	
	Crecimiento económico				X	
	Actividades que llenan un vacío de política	X				
	Fragilidad	X			X	
	Género	X	X	X	X	
	Buena gobernanza		X	X	X	
	Prioridad centrada en los países pobres				X	
	Seguridad alimentaria		X			
	Derechos humanos			X		
	Ayuda humanitaria			X	X	
	Objetivos de Desarrollo del Milenio	X			X	X
	Personas con discapacidad	X				
	Reducción de la pobreza	X		X		
	Aspectos legales/de seguridad		X		X	

		Australia	Países Bajos	Suecia	Reino Unido	MOPAN
	Desarrollo social			x		
	Salud sexual y reproductiva		x			
	Agua		x			

Fuente: OCDE, *Multilateral Aid 2013* (París, publicación de la OCDE, 2013), pág. 40.

Anexo VI

**Comparación de las calificaciones de organismos
multilaterales por el Organismo Australiano de Desarrollo
Internacional y el Departamento de Desarrollo
Internacional del Reino Unido**

Sigla	Organismo multilateral	Evaluación Multilateral de Australia (marzo de 2012)	Examen de la ayuda multilateral del Reino Unido (abril de 2011)	Sigla	Organismo multilateral	Evaluación Multilateral de Australia (marzo de 2012)	Examen de la ayuda multilateral del Reino Unido (abril de 2011)
ACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos			Fondo Mundial	Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria		
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados			Fondo para la Consolidación de la Paz	Fondo de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz		
	UNITAID			GAVI	Alianza Mundial para el Fomento de la Vacunación y la Inmunización		
AIF	Asociación Internacional de Fomento			GCDT	Fondo Mundial para la Diversidad de Cultivos		
BAfD	Banco Africano de Desarrollo			GFDRR	Fondo Mundial para la Reducción de los Desastres y la Recuperación		
Banco Mundial	Banco Mundial			GPE	Alianza Mundial para la Educación (FTI)		
BASD	Banco Asiático de Desarrollo			OCAH	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas		
BERD	Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo			OIM	Organización Internacional para las Migraciones		
BID	Banco Interamericano de Desarrollo			OIT	Organización Internacional del Trabajo		
CARIBANK	Banco de Desarrollo del Caribe			OMS	Organización Mundial de la Salud		
CERF	Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia			ONU-Hábitat	Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos		
CFI	Corporación Financiera Internacional				Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial		
CGIAR	Grupo Consultivo sobre Investigaciones Agrícolas Internacionales			ONU-Mujeres	Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres		
	Extended Financing Window (Fondo para el logro de los ODM)			ONUSIDA	Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA		

Sigla	Organismo multilateral	Evaluación Multilateral de Australia (marzo de 2012)	Examen de la ayuda multilateral del Reino Unido (abril de 2011)	Sigla	Organismo multilateral	Evaluación Multilateral de Australia (marzo de 2012)	Examen de la ayuda multilateral del Reino Unido (abril de 2011)
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja		●	OOPS	Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente	◐	
CMNUCC – FPMA	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático – Fondo para los Países Menos Adelantados	◐		PIDG	Grupo de Desarrollo de Infraestructuras del Sector Privado	●	●
ComSec	Programas de Desarrollo de la Secretaría del Commonwealth	⊕	⊕	PMA	Programa Mundial de Alimentos	●	◐
ECHO	Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comunidad Europea		●	PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo	◐	◐
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura	⊕	⊕	PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente	◐	
FED	Fondo Europeo de Desarrollo		●	Presupuesto de la CE	Presupuesto de la Comisión Europea		◐
FIC	Fondos de Inversión en el Clima	●	◐	Protocolo de Montreal	Fondo Multilateral para la Aplicación del Protocolo de Montreal	●	
FICR	Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja			UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura	⊕	⊕
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola	◐	◐	UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas	◐	◐
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial	●	◐	UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia	◐	●
FMI – AT	Fondos Fiduciarios de Asistencia Técnica del Fondo Monetario Internacional	◐		UNISDR	Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres	◐	⊕
FNUDC	Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización	◐		UNMAS	Servicio de las Naciones Unidas de Actividades relativas a las Minas	⊕	
Fondo de Adaptación	Fondo de Adaptación del Protocolo de Kyoto	◐		UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito	◐	

La Unión Europea ha proporcionado la siguiente aclaración: “La UE es un caso singular entre los miembros del CAD puesto que desempeña un doble rol en la asistencia para el desarrollo. Aunque la UE es miembro titular del CAD y donante de pleno derecho de asistencia oficial para el desarrollo, y tiene su propia política y recursos para el desarrollo, para fines estadísticos, a menudo se la presenta como donante multilateral en las publicaciones del CAD. Este informe refleja esa dicotomía”.

Nota: La ilustración fue concebida por el autor basándose en los indicadores de desempeño de cada examen. La luna o gráfico circular lleno representa la máxima puntuación a la que tiene derecho un organismo.

Fuente: DFID (Departamento de Desarrollo Internacional) (2011), *Multilateral Aid Review*, Gobierno del Reino Unido, Londres; AusAID (Australian Aid) (2012), *Evaluación Multilateral de Australia*, Gobierno de Australia, Canberra.

Fuente: OCDE, *Multilateral Aid 2013* (París, publicación de la OCDE, 2013), pág. 46.

Anexo VII

Sinopsis de las medidas que han de adoptar las organizaciones participantes con respecto a las recomendaciones de la Dependencia Común de Inspección JIU/REP/2017/2

		Efecto deseado	JJE	Naciones Unidas, sus fondos y programas														Organismos especializados y OIEA													
				Naciones Unidas*	ONUSIDA	UNCTAD	CCI	PNUD	PNUMA	UNFPA	ONU-Hábitat	ACNUR	UNICEF	UNODC	UNOPS	OOPS	ONU-Mujeres	PMA	FAO	OIEA	OACI	OIT	OMI	UIT	UNESCO	ONUDI	OMT	UPU	OMS	OMPI	OMM
Informe	Para la adopción de medidas		☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒		
	Para fines informativos		☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐		
Recomendación 1		a	L	L	L	L		L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L		
Recomendación 2		g	L	L	L	L		L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L		
Recomendación 3		a	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E		
Recomendación 4		a	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E		
Recomendación 5		a	L	L	L	L		L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L		
Recomendación 6		a	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E		

Nota explicativa: L: Recomendación para la adopción de decisiones por el órgano legislativo.

E: Recomendación para la adopción de medidas por el jefe ejecutivo.

☐: La recomendación no requiere medida alguna por parte de la organización.

Efecto deseado: a: mayor transparencia y rendición de cuentas; b: difusión de buenas/óptimas prácticas; c: mayor coordinación y cooperación; d: fortalecimiento de la coherencia y la armonización; e: mejor control y cumplimiento; f: mayor eficacia; g: economías considerables; h: mayor eficiencia; i: otros.

* Tal como figura en ST/SGB/2015/3.