

**LA EJECUCIÓN NACIONAL DE LOS PROYECTOS  
DE COOPERACIÓN TÉCNICA**

*Preparado por*

*Mohamed Mounir Zahran  
Papa Louis Fall*

**Dependencia Común de Inspección**

**Ginebra, 2008**



**Naciones Unidas**



JIU/REP/2008/4

ESPAÑOL  
Original: INGLÉS

**LA EJECUCIÓN NACIONAL DE LOS PROYECTOS  
DE COOPERACIÓN TÉCNICA**

*Preparado por*

*Mohamed Mounir Zahran  
Papa Louis Fall*

**Dependencia Común de Inspección**



**Naciones Unidas  
Ginebra, 2008**



## RESUMEN

### La ejecución nacional de los proyectos de cooperación técnica JIU/REP/2008/4

#### Objetivos

**Examinar la evolución de la ejecución nacional y la determinación y difusión de las enseñanzas extraídas y las mejores prácticas, así como las cuestiones conexas, como la auditoría, la vigilancia y la evaluación.**

#### Principales resultados y conclusiones

#### Antecedentes

- Se han determinado los principales escollos para la realización de los proyectos y programas de ejecución nacional. En las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas se están utilizando diferentes definiciones de la ejecución nacional, así como de los términos "ejecución" y "aplicación", con la consiguiente confusión y mala interpretación de la modalidad. Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas se rigen por diversas directrices y procedimientos para la aplicación de los proyectos de ejecución nacional. Se supone que la ejecución nacional debe ser la norma en la realización de las actividades operacionales. En ese contexto, algunas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas se reservan el derecho a utilizar de manera limitada la ejecución nacional o a no utilizarla en absoluto.
- En un informe anterior de la Dependencia Común de Inspección titulado "Ejecución nacional de los proyectos" (JIU/REP/1994/9) se destacaron las dificultades y problemas encontrados en la puesta en práctica de la ejecución nacional, como la falta de cooperación y coordinación entre los asociados y el bajo nivel de participación de los organismos especializados en todos los niveles del proceso. Si bien desde entonces se ha avanzado en la ejecución nacional, siguen existiendo esferas que deben reforzarse para que sea eficiente y eficaz, y consiga hacer economías.

#### Funcionamiento de la ejecución nacional

- Los Inspectores observaron que en muchos casos la asignación de los recursos extrapresupuestarios había limitado la capacidad de las organizaciones para responder a las prioridades de desarrollo de los países receptores, lo que en algunas ocasiones había producido un desequilibrio geográfico en los gastos de ejecución nacional. Además, la imprevisibilidad de los fondos de apoyo a los proyectos relacionados con las contribuciones voluntarias está afectando al proceso de planificación, ya que no se indica claramente la cantidad de recursos disponibles para financiar los proyectos en un ciclo de planificación de varios años.
- La capacitación se considera, entre otras cosas, un tipo de actividad de fomento de la capacidad. Se han identificado las limitaciones en la aplicación de los programas de capacitación, incluida la falta de un propósito claro que contribuya a conseguir los productos y resultados de los proyectos. Los Inspectores opinan que se deben redoblar los esfuerzos para fortalecer la capacidad de las instituciones del gobierno receptor y mejorar el sector público.

- Uno de los desafíos fundamentales identificados en la ejecución o aplicación de los proyectos y programas de ejecución nacional es considerar a la sociedad civil, incluidas las organizaciones no gubernamentales (ONG), como entidad ejecutora o asociado en la aplicación para el desarrollo. Las ONG, que están más cerca de las comunidades de base, tienen útiles conocimientos especializados para hacer frente al problema existente; sin embargo, algunos gobiernos y organizaciones receptores temen que las ONG les impongan sus propias prioridades. A ese respecto, los Inspectores opinan que las ONG deben utilizarse, según proceda, para complementar al gobierno, y no para sustituirlo.
- La auditoría, la supervisión y la evaluación son esferas que deben reforzarse. Los informes de auditoría de la ejecución nacional no siempre eran conformes a las normas internacionales de auditoría. En algunos casos no iban acompañados de la documentación fundamentada necesaria o reflejaban información incoherente. En algunos casos, esa situación llevó a la Junta de Auditores de las Naciones Unidas a emitir opiniones con reservas. En cuanto a la vigilancia y la evaluación de la ejecución nacional, los Inspectores observaron que en algunos casos el gestor de los proyectos de ejecución nacional sustituía a los gobiernos receptores en la supervisión y evaluación, pese a la resolución 56/201 de la Asamblea General, sobre la revisión trienal de la política, que establece que deben ser dirigidas por los gobiernos.

### **Desafíos**

- Se han identificado desafíos internos y externos en relación con la ejecución nacional. Para hacerles frente es necesaria una mayor coherencia entre las diversas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, con inclusión de una mayor simplificación y armonización de las normas y procedimientos de las sedes con el fin de lograr las sinergias y la coherencia necesarias en la aplicación de la ejecución nacional sobre el terreno.
- No hay que subestimar la función de las comisiones regionales de las Naciones Unidas. Sus conocimientos en las esferas regional y subregional deben utilizarse para preparar los programas en los países, en particular en la planificación, la aplicación y el seguimiento de los proyectos de ejecución nacional, sobre todo los proyectos transfronterizos. En ese sentido, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían utilizar el Mecanismo de coordinación regional para facilitar la promoción de actividades conjuntas y promover la ejecución nacional a nivel regional.

### **Conclusiones**

- La existencia de instituciones gubernamentales fiables es un requisito previo de la viabilidad de los proyectos de ejecución nacional. Por lo tanto, la ejecución dirigida por los gobiernos obliga a los asociados en la aplicación a asumir un mayor riesgo y a presentar información de manera constante. Los asociados deben mitigar el riesgo promoviendo políticas nacionales sólidas que propicien la rendición de cuentas y fomenten la capacidad. Las enseñanzas extraídas y las mejores prácticas de aplicación de la ejecución nacional deben ser ampliamente difundidas entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

### **Recomendaciones para los órganos legislativos**

- **La Asamblea General, en el contexto de la revisión trienal amplia de la política que se celebrará en su sexagésimo quinto período de sesiones, debería, sobre la base de un informe que le presentará el Secretario General, invitar a la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación a coordinar el cumplimiento de las disposiciones de sus resoluciones, entre ellas la resolución 62/208, por la que la**

**Asamblea aprobó la ejecución nacional como norma en la realización de las actividades operacionales.**

- **La Asamblea General y los órganos legislativos de las organizaciones correspondientes deberían reiterar la conveniencia de que los donantes aporten contribuciones extrapresupuestarias menos condicionadas, incluidas las que financian la ejecución nacional, con miras a atender a las prioridades de los países receptores y lograr una mayor flexibilidad, previsibilidad y equilibrio geográfico en los gastos de ejecución nacional.**
- **La Asamblea General, en el contexto de su revisión trienal amplia de la política que se celebrará en su sexagésimo quinto período de sesiones, y los órganos legislativos de las organizaciones correspondientes deberían ayudar a los gobiernos receptores a fortalecer su capacidad en el ámbito contable y de auditoría, mediante la capacitación específica necesaria, a fin de que puedan cumplir las normas internacionales.**
- **La Asamblea General, en sus próximas deliberaciones sobre la revisión trienal amplia de la política, debería considerar la integración de métodos más rigurosos de vigilancia y evaluación de la ejecución nacional en los programas para los países, en particular en el Plan de Acción del Programa del País, según proceda, bajo la dirección general del gobierno receptor con la asistencia de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, según sea necesario.**
- **La Asamblea General, en el contexto de su revisión trienal amplia de la política, y el Consejo Económico y Social deberían pedir a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que fortalezcan la coordinación con el sistema de coordinadores residentes y con el Mecanismo de coordinación regional a fin de incluir el punto de vista regional y establecer sinergias entre los programas regionales, subregionales y nacionales, en particular ocupándose de los proyectos transfronterizos.**



## ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
RESUMEN.....		iii
ABREVIATURAS.....		ix
I. INTRODUCCIÓN.....	1 - 7	1
II. ANTECEDENTES.....	8 - 25	2
A. Cuestiones clave para la ejecución nacional.....	8 - 20	2
B. Informe de la Dependencia Común de Inspección sobre la ejecución nacional de los proyectos.....	21 - 25	8
III. FUNCIONAMIENTO DE LA EJECUCIÓN NACIONAL.....	26 - 79	9
A. Planificación y concepción.....	26 - 60	9
B. Arreglos para la ejecución y aplicación.....	61 - 65	18
C. Auditoría, supervisión y evaluación.....	66 - 79	20
IV. DESAFÍOS.....	80 - 102	23
A. Factores internos y externos.....	80 - 90	23
B. Dimensión regional.....	91 - 102	25
V. CONCLUSIONES.....	103 - 105	28
<i>Anexos</i>		
I. Contexto normativo para la ejecución nacional.....		30
II. Sinopsis de las medidas que han de adoptar las organizaciones participantes con respecto a las recomendaciones de la DCI - JIU/REP/2008/4.....		32
<i>Gráficos</i>		
1. Cambio terminológico de la ejecución y la aplicación.....		4
2. Evolución de los gastos en cooperación técnica y ejecución nacional (2004 a 2007).....		10
3. Gastos en ejecución nacional, por direcciones regionales, destinados a proyectos que recibieron la asistencia del PNUD (2004 a 2007).....		12
4. Gastos en ejecución nacional, por divisiones, destinados a proyectos que recibieron la asistencia del UNFPA (2004 a 2007).....		12
5. Gastos en ejecución nacional, por oficinas regionales, destinados a proyectos que recibieron la asistencia del UNICEF (2004 a 2007).....		13

**ÍNDICE** (continuación)

*Página*

*Cuadros*

1. Definiciones de ejecución nacional .....	3
2. Definiciones de ejecución y aplicación .....	5
3. Gastos en cooperación técnica y ejecución nacional (2004 a 2007).....	11
4. Arreglos para la ejecución y la aplicación.....	19

## 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
ASE	Acuerdo de servicios especiales
BAfD	Banco Africano de Desarrollo
CAC	Comité Administrativo de Coordinación
CCCPO	Comité Consultivo en Cuestiones de Programas y de Operaciones
CCI	Centro de Comercio Internacional
CEPA	Comisión Económica de las Naciones Unidas para África
CEPAL	Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe
CEPE	Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa
CESPAO	Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia Occidental
CESPAP	Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico
DAES	Departamento de Asuntos Económicos y Sociales
DCI	Dependencia Común de Inspección
ECP	Evaluación común para los países
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
GNUD	Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo
HACT	Método armonizado para las transferencias en efectivo
IPSAS	Normas Contables Internacionales para el Sector Público
JJE	Junta de los jefes ejecutivos de las Naciones Unidas para la coordinación
MANUD	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
OACI	Organización de Aviación Civil Internacional
OCAH	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OIEA	Organismo Internacional de Energía Atómica
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
ONG	Organización no gubernamental
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
ONU-Hábitat	Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
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
PBIDA	Países de bajos ingresos y carencia alimentaria
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
UA	Unión Africana
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
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 para 2008, la Dependencia Común de Inspección (DCI) llevó a cabo una revisión de la ejecución nacional de los proyectos de cooperación técnica en las organizaciones de todo el sistema de las Naciones Unidas. La revisión había sido propuesta por el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) y la Junta de Auditores de las Naciones Unidas.

2. En los años setenta, la Asamblea General inició un proceso de reestructuración del sistema de las Naciones Unidas con el fin de mejorar su capacidad para hacer frente de manera eficaz a los problemas de la cooperación económica internacional y el desarrollo, con el objetivo de eliminar la desigualdad que afectaba a amplios sectores de la humanidad y de acelerar el desarrollo en los países en desarrollo<sup>1</sup>. En el marco de esa iniciativa, el Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) introdujo la ejecución nacional, inicialmente definida como la ejecución por los gobiernos, en su decisión 76/57, de 2 de julio de 1976. Posteriormente, la Asamblea General, en su resolución 47/199, de 22 de diciembre de 1992, reiteró que la ejecución nacional debía ser la norma para los programas y proyectos financiados por el sistema de las Naciones Unidas.

3. La ejecución nacional, en tanto que modalidad de ejecución de los proyectos y programas de cooperación técnica, tiene por objeto a) **augmentar la autonomía nacional** mediante el uso eficaz y la mejora de las capacidades de gestión y los conocimientos técnicos de las instituciones nacionales y las personas; b) **augmentar la sostenibilidad** de los programas y proyectos de desarrollo incrementando la identificación nacional y local con ellos y la dedicación a las actividades de desarrollo; c) **reducir la carga de trabajo y lograr la integración con los programas nacionales** aumentando la utilización de los sistemas y procedimientos nacionales correspondientes<sup>2</sup>.

4. La revisión abarcó una serie de departamentos y oficinas del sistema de las Naciones Unidas, como el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES), la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH); la Junta de los jefes ejecutivos de las Naciones Unidas para la coordinación (JJE); la Junta de Auditores; fondos, programas, organismos especializados y otras entidades de las Naciones Unidas<sup>3</sup>; el

---

<sup>1</sup> Resoluciones de la Asamblea General 3172 (XXVIII), de 17 de diciembre de 1973, 3343 (XXIX), de 17 de diciembre de 1974, 3201 (S-VI) y 3202 (S-VI), de 1º de mayo de 1974, 3281 (XXIX), de 12 de diciembre de 1974, 3362 (S-VII), de 16 de septiembre de 1975, y 32/197, de 20 de diciembre de 1977.

<sup>2</sup> "Arreglos para la ejecución y la aplicación nacionales", Comité Administrativo de Coordinación (CAC), aprobados en nombre del CAC por el Comité Consultivo en Cuestiones de Programas y de Operaciones (CCCPO) en su 13º período de sesiones, Nueva York, septiembre de 1998. Véase también "National execution: promises and challenges", Oficina de Evaluación y Planificación Estratégica, PNUD, Nueva York, 1995.

<sup>3</sup> La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS), la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización Marítima Internacional (OMI), la Organización Meteorológica Mundial (OMM), la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización Mundial del Turismo (OMT), el PNUD, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), el Programa Mundial de Alimentos (PMA), la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) y la Unión Postal Universal (UPU).

Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) y las comisiones regionales de las Naciones Unidas. De acuerdo con las normas y los criterios internos de la DCI y con sus procedimientos de trabajo, la metodología utilizada en la preparación del presente informe comprende un estudio teórico preliminar, cuestionarios<sup>4</sup>, entrevistas en Santiago de Chile, Ginebra, Viena, Nueva York, Addis Abeba y Nueva Delhi con funcionarios de la mayoría de las organizaciones participantes y con representantes de los Gobiernos de Austria, en su calidad de país donante, Etiopía, en su calidad de país receptor neto, y la India, en su calidad de país donante y receptor al mismo tiempo, así como un análisis pormenorizado. Se recabaron observaciones de las organizaciones participantes sobre el proyecto de informe que se tuvieron en cuenta al ultimar el informe propiamente dicho.

5. De conformidad con lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 11 del estatuto de la DCI, este informe ha recibido forma definitiva tras la celebración de consultas entre los Inspectores de modo que las conclusiones y recomendaciones sean sometidas a la prueba del juicio colectivo de la Dependencia.

6. Con el fin de facilitar el manejo del informe, la aplicación de sus recomendaciones y la vigilancia correspondiente, en el anexo II se reproduce un cuadro en el que se indica si el informe se somete a las organizaciones interesadas para que tomen las medidas correspondientes o con fines de información. En el cuadro se determinan las recomendaciones de interés para cada organización y se señala si requieren una decisión del órgano legislativo o rector de la organización o si su jefe ejecutivo puede ponerlas en aplicación.

7. Los Inspectores desean expresar su agradecimiento a todos cuantos les prestaron ayuda en la preparación del presente informe, en particular a quienes participaron en las entrevistas y con tan buena disposición compartieron sus conocimientos y prestaron asesoramiento técnico.

## **II. ANTECEDENTES**

### **A. Cuestiones clave para la ejecución nacional**

#### **Terminología de la ejecución nacional**

##### **Ejecución nacional**

8. La Asamblea General, en su resolución 47/199 sobre la revisión trienal amplia de la política, introdujo la ejecución gubernamental/nacional, y en resoluciones posteriores proporcionó orientaciones generales y el ámbito de aplicación de la ejecución nacional. Si se analizan las más recientes se observa que se ha prestado más atención a la modalidad y que el ámbito de aplicación de la ejecución nacional se ha ampliado en los últimos años (en el anexo I figura el contexto normativo de la ejecución nacional).

9. En 1998 se publicaron los Arreglos para la ejecución y la aplicación nacionales<sup>5</sup> con el fin de proporcionar a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas directrices comunes en materia de ejecución nacional, con inclusión de una definición de ese concepto.

---

<sup>4</sup> Se enviaron 24 cuestionarios a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas; 14 de ellas los devolvieron debidamente cumplimentados, 6 respondieron que no tenían la modalidad de la ejecución nacional y 4 no respondieron.

<sup>5</sup> Arreglos para la ejecución y la aplicación nacionales, Comité Administrativo de Coordinación (CAC), aprobados en nombre del CAC por el Comité Consultivo en Cuestiones de Programas y de Operaciones (CCCPO) en su 13º período de sesiones, Nueva York, septiembre de 1998.

10. Al realizar la revisión, los Inspectores se encontraron con diferentes definiciones de ejecución nacional. En la actualidad se utilizan dos "definiciones" (véanse las definiciones de ejecución nacional en el cuadro 1). Una de ellas fue adoptada en 1998 y actualmente es aplicada por, entre otros, el UNICEF; la otra fue establecida por el PNUD y es la referencia para otros fondos y programas, como el UNFPA, y organismos especializados<sup>6</sup>.

### Cuadro 1

#### Definiciones de ejecución nacional

En 1998, el CAC publicó los Arreglos para la ejecución y la aplicación nacionales para el sistema de las Naciones Unidas:

**La ejecución nacional** es un método para llevar a cabo programas y proyectos en el que las entidades nacionales conservan las principales atribuciones en materia de planificación, formulación y administración del programa o proyecto financiado por el sistema de las Naciones Unidas, así como en la realización de las actividades y el logro de los objetivos y efectos. La autoridad nacional se hace responsable de la formulación y gestión de los programas y proyectos en el país en cuestión, en estrecha cooperación con otros organismos nacionales y entidades de las Naciones Unidas.

Para el PNUD, la definición de ejecución nacional es la siguiente:

**La ejecución nacional** es la gestión general de las actividades de programas del PNUD en un determinado país en que se ejecuten programas y que lleva a cabo una entidad nacional de ese país que reúna los requisitos para ello.

*Fuente:* Arreglos para la ejecución y la aplicación nacionales, Comité Administrativo de Coordinación (CAC), Nueva York, septiembre de 1998; Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada del PNUD, mayo de 2005.

11. En ese sentido, los Inspectores también observaron en el curso de su revisión que, en algunos casos, mientras que las sedes de algunas organizaciones negaban categóricamente la utilización de la ejecución nacional, sus oficinas regionales y sus oficinas en los países confirmaban que la estaban utilizando. Esto pone en evidencia que sigue siendo necesario aclarar más la definición de la ejecución nacional en el sistema de las Naciones Unidas en su conjunto, a fin de evitar ese tipo de confusión con ambigüedades latentes. La mayoría de los fondos y programas están en mejor situación, ya que comprenden claramente la definición de la modalidad de la ejecución nacional.

#### Ejecución y aplicación

12. Con respecto a los términos "ejecución" y "aplicación", en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas existe un problema semántico en relación con la diferencia entre ambos términos. Hay confusión con la terminología, y como consecuencia de ello algunas organizaciones, con el fin de describir sus actividades operacionales, han adoptado internamente uno u otro término, sin distinguir debidamente entre ellos.

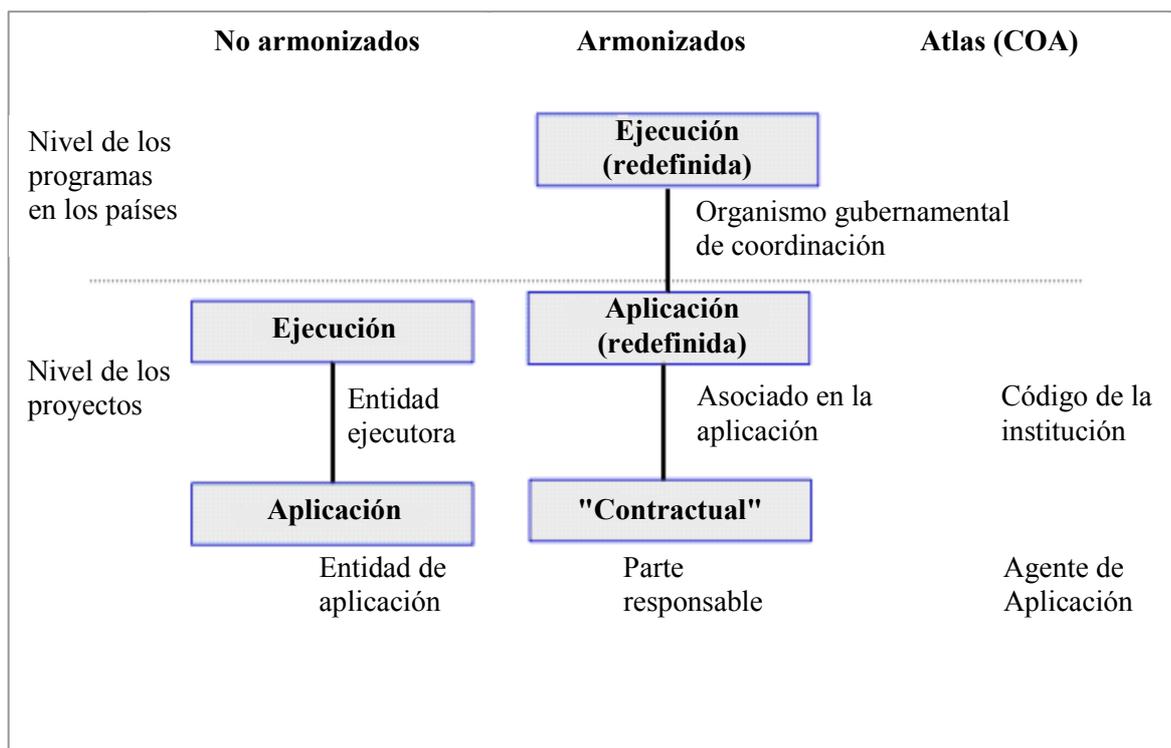
13. En ese contexto, el PNUD y el UNFPA, en respuesta a la resolución 56/201 de la Asamblea General, en la que ésta pidió que se armonizaran las normas y los procedimientos, han asumido el liderazgo estableciendo nuevas directrices de programación para los proyectos que cuentan con la

---

<sup>6</sup> El UNFPA señaló que había redefinido la ejecución nacional de manera armonizada con el PNUD. Esto ya se reflejaba en las políticas de programación del UNFPA en los países en 2004.

asistencia de las Naciones Unidas y redefiniendo en ellos la terminología y los procedimientos que rigen la ejecución nacional. En esas directrices se redefinieron los términos "ejecución" y "aplicación" para poner plenamente en práctica los procedimientos comunes para la programación por países. Cabe señalar que los términos "ejecución", en los procesos no armonizados de programación, y "ejecución", en los procesos armonizados de programación, tienen el mismo significado (véase el cambio terminológico de la ejecución y la aplicación en el gráfico 1).

**Gráfico 1**  
**Cambio terminológico de la ejecución y la aplicación**



*Fuente:* Programme and Project Management Guide, Legal Framework, PNUD.

14. Ese cambio terminológico se estableció en 2005 para las actividades de los programas del PNUD y el UNFPA, pero las demás organizaciones no lo conocen necesariamente. En ese sentido, como el PNUD es el mecanismo central de financiación para el sistema de las Naciones Unidas de cooperación técnica y es pionero en la aplicación de los proyectos de ejecución nacional, los Inspectores consideran que sería muy beneficioso hacer extensiva la misma terminología al resto de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas a fin de aclarar ese problema semántico y de tener una interpretación clara y común de ambos términos. En el cuadro 2 se muestran las diferentes definiciones de los términos que se utilizan en la actualidad.

**Cuadro 2**

**Definiciones de ejecución y aplicación**

<b>Procesos no armonizados de programación</b>	<b>Procesos armonizados de programación</b>
<p>El término "aplicación" fue definido en 1993 por el Comité Consultivo en Cuestiones Sustantivas (CCCS)<sup>a</sup>:</p> <p>Por <b>aplicación</b> se entiende la <b>adquisición y entrega</b> de todos los insumos para los programas/proyectos y su conversión en productos de los programas/proyectos.</p> <p>El término "ejecución" fue introducido posteriormente por el PNUD<sup>b</sup>:</p> <p>Por <b>ejecución</b> se entiende la <b>gestión general</b> de actividades concretas del programa del PNUD y la aceptación de la obligación de <b>rendir cuentas</b> al Administrador por la utilización eficaz de los recursos del PNUD.</p>	<p>En respuesta a la adopción de los procesos armonizados de programación por los organismos del Comité Ejecutivo del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUM) (PNUD, UNFPA, UNICEF y PMA), el PNUD redefinió en 2005 los términos "ejecución" y "aplicación"<sup>b</sup>:</p> <p>Por <b>aplicación</b> se entiende la <b>gestión y realización</b> de las actividades de los programas para lograr resultados concretos, con inclusión de la <b>adquisición y entrega</b> de insumos para actividades de programas del PNUD y su conversión en productos, según se establece en un documento firmado por el PNUD y el asociado en la aplicación.</p> <p>Por <b>ejecución</b> se entiende la <b>propiedad y responsabilidad generales</b> de actividades concretas del programa del PNUD y la aceptación de la obligación de <b>rendir cuentas</b> por los resultados.</p>

Fuentes: <sup>a</sup> Arreglos para la ejecución y la aplicación nacionales (ACC/1993/10), anexo VII, pág. 33.

<sup>b</sup> Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada del PNUD; cap. H, art. 27, párr. 27.02.

15. Debido a los malentendidos relacionados con las definiciones que rigen la ejecución nacional, los Inspectores creen sinceramente que la aplicación de la recomendación siguiente mejorará la eficacia de la ejecución nacional.

**Recomendación 1**

**La Junta de los jefes ejecutivos para la coordinación debería aclarar las definiciones que rigen la ejecución nacional a todos los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y a los demás asociados en la ejecución nacional.**

16. Cabe señalar que, en la actualidad, la ejecución nacional está relacionada con los programas y proyectos en los países. Sin embargo, se ha observado que varias de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas utilizan la ejecución nacional de manera limitada como modalidad para aplicar sus programas y proyectos. Además, algunas se reservan el derecho a utilizar de manera limitada la ejecución nacional o a no utilizarla en absoluto. Una de las razones aducidas por esas organizaciones es que no transfieren fondos directamente a los gobiernos receptores. Otras señalan que, aunque firman un acuerdo con el gobierno, que es el propietario del proyecto, siguen siendo responsables, dentro de sus propios sistemas, de toda la gestión y el seguimiento de los fondos canalizados por conducto de la ejecución nacional.

17. Los Inspectores son conscientes de la importancia de la ejecución nacional como medio de fortalecer la capacidad nacional e incrementar la autonomía nacional, y destacan la necesidad de convertirla en norma para las actividades operacionales, de conformidad con las resoluciones pertinentes de la Asamblea General. Se prevé que la aplicación de la siguiente recomendación aumentará la eficacia de la aplicación de la ejecución nacional.

### **Recomendación 2**

**La Asamblea General, en el contexto de la revisión trienal amplia de la política que celebrará en su sexagésimo quinto período de sesiones, sobre la base de un informe que habrá de presentar el Secretario General, debería invitar a la Junta de los jefes ejecutivos para la coordinación a que coordine el cumplimiento de las disposiciones de sus resoluciones, entre ellas la resolución 62/208, que adoptó la ejecución nacional como la norma en la realización de las actividades operacionales.**

### **Armonización de las directrices de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en materia de ejecución nacional**

18. Se han publicado varias directrices sobre ejecución nacional para las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, así como para los proyectos de asistencia del PNUD. Las más importantes son las siguientes:

- En 1993, el Comité Consultivo en Cuestiones Sustantivas (CCCS) presentó las directrices para los Arreglos para la ejecución y la aplicación nacionales, en las que definió la ejecución nacional y proporcionó sus principios rectores<sup>7</sup>;
- En 1995, el PNUD estableció los Nuevos arreglos sobre programación, que proporcionan directrices sobre la ejecución nacional y especifican las funciones de los distintos asociados;
- En 1998, el Comité Administrativo de Coordinación (CAC)<sup>8</sup> presentó las directrices comunes sobre los Arreglos para la ejecución y la aplicación nacionales para el sistema de las Naciones Unidas<sup>9</sup>;
- En 1999, el PNUD revisó las directrices de los Nuevos arreglos sobre programación para facilitar la aplicación de la ejecución nacional;
- En 2005, en respuesta a la resolución 56/201 de la Asamblea General, sobre la revisión trienal amplia de la política, en la que la Asamblea pidió a los fondos, programas y organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas que simplificaran más sus normas y

<sup>7</sup> Arreglos para la ejecución y la aplicación nacionales, informe del Comité Consultivo en Cuestiones Sustantivas sobre su primer período ordinario de sesiones de 1993 (ACC/1993/10), anexo VII, Ginebra, 16 a 19 de marzo de 1993.

<sup>8</sup> El antiguo Comité Administrativo de Coordinación (CAC) es ahora la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación (JJE).

<sup>9</sup> Arreglos para la ejecución y la aplicación nacionales, aprobados en nombre del Comité Administrativo de Coordinación (CAC) por el Comité Consultivo en Cuestiones de Programas y de Operaciones (CCCPO) en su 13º período de sesiones, Nueva York, septiembre de 1998.

procedimientos<sup>10</sup>, los organismos del Comité Ejecutivo del GNUD (PNUD, UNFPA, UNICEF y PMA) adoptaron nuevos procedimientos armonizados para la preparación y aprobación, realización, vigilancia y evaluación de los programas de ejecución nacional, así como de presentación de informes sobre el terreno, a saber: la evaluación común para los países (ECP); el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD); el documento del programa para el país, el Plan de acción del programa para el país; el plan de trabajo anual; el Marco de Seguimiento y Evaluación del MANUD; y el método armonizado para las transferencias en efectivo (HACT)<sup>11</sup>;

- En 2005, el PNUD y el UNFPA revisaron su Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada en respuesta a la resolución 56/201 de la Asamblea General, en la que ésta pide que se armonicen las modalidades operacionales y establece el reglamento de los procesos operacionales, incluida la ejecución nacional;
- En 2008, el PNUD publicó las Políticas y procedimientos de programas y operaciones, en las que proporciona directrices sobre la gestión de programas y proyectos y la gestión financiera.

19. Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas se rigen por diversas directrices y procedimientos para la aplicación de la ejecución nacional. En la sede, el PNUD tiene su propio Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada, que establece el marco jurídico para la aplicación de los proyectos de ejecución nacional. El UNICEF utiliza las directrices de los Arreglos para la ejecución y la aplicación nacionales introducidas por el CAC; el UNFPA utiliza sus propias directrices, que son semejantes a las del PNUD; y los organismos especializados y otras entidades de las Naciones Unidas tienen sus propias directrices para la aplicación de sus proyectos de cooperación técnica, pero no disponen de directrices específicas para los proyectos de ejecución nacional o para otras modalidades.

20. Los inspectores están firmemente convencidos de que en el marco de la coherencia de todo el sistema es urgentemente necesario armonizar las normas y procedimientos que rigen la aplicación de la ejecución nacional en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Se prevé que la siguiente recomendación aumentará la eficiencia de la aplicación de la ejecución nacional.

### **Recomendación 3**

**Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, como miembros de la Junta de los jefes ejecutivos para la coordinación, deberían armonizar con carácter urgente las directrices en materia de ejecución nacional por conducto del Comité de Alto Nivel sobre Gestión, el Comité de Alto Nivel sobre Programas y el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, a fin de que esas directrices sean aplicables a todos los asociados en la aplicación de la ejecución nacional, en el marco de la coherencia de todo el sistema y de la iniciativa "Unidos en la acción".**

---

<sup>10</sup> A/56/201, párrs. 60 y 61.

<sup>11</sup> En el capítulo III, sección A, del presente documento, Financiación y gastos, figura más información sobre el HACT.

## **B. Informe de la Dependencia Común de Inspección sobre la ejecución nacional de los proyectos**

21. El objetivo del informe de la DCI sobre la ejecución nacional de los proyectos (JIU/REP/94/9) era examinar la aplicación de los proyectos de ejecución nacional por la Secretaría, los fondos, los programas y los organismos especializados de las Naciones Unidas. Las conclusiones del informe destacan las dificultades y problemas encontrados en la puesta en práctica de la ejecución nacional, como la falta de cooperación y coordinación entre los asociados y la baja participación de los organismos especializados en todos los niveles de procedimiento.

22. Como consecuencia de ello, el Secretario General publicó en 1999 un informe de seguimiento sobre la aplicación de las recomendaciones formuladas en el informe mencionado. A continuación se enumeran las respuestas a las recomendaciones dirigidas a los fondos, programas y organismos especializados. En ese sentido, el PNUD indicó que con la introducción del MANUD se preveía un aumento de la participación de los organismos de las Naciones Unidas en la aplicación de los programas conjuntos en los países y de los gobiernos en los procesos de programación. Además, la FAO, la UNESCO y la OMI indicaron que habían participado en la formulación del programa marco para los países ofreciendo su asesoramiento técnico<sup>12</sup>.

23. El PNUD señaló además que había decidido no crear un fondo fiduciario específico, sino incorporar la creación de capacidad en el diseño de los programas. En ese contexto, la UNESCO señaló que participaba periódicamente en los programas de capacitación para los equipos de las Naciones Unidas en los países que se impartían en la Escuela Superior del Personal del Sistema de las Naciones Unidas en Turín y había introducido un programa de capacitación sobre la formulación y gestión de los proyectos extrapresupuestarios para el personal sobre el terreno. La FAO indicó que colaboraba en programas de formación para mejorar el fomento de la capacidad de los funcionarios y expertos nacionales. La OMI dijo que asignaba recursos para la capacitación en todos sus proyectos. Además había introducido un programa interno para sus altos funcionarios que había formulado conjuntamente con el Centro Internacional de Formación de la OIT en Turín<sup>13</sup>.

24. La FAO mencionó que había descentralizado una parte sustancial del personal técnico a nivel regional y subregional. La UNESCO indicó que alentaba a las oficinas sobre el terreno a participar en la formulación y ejecución de los programas y que varias de ellas habían participado activamente en la preparación del MANUD. Además se había descentralizado un mayor número de fondos de cooperación para el desarrollo a las oficinas sobre el terreno<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Respuesta a la recomendación 1, que figura en JIU/REP/94/9; véase también A/54/223, párrs. 236 a 240. En este contexto, los Inspectores observaron que la introducción del MANUD en 2005 había mejorado enormemente la participación de los organismos de financiación, los organismos especializados y los gobiernos en la formulación de los programas en los países. Sin embargo, se puede hacer más, especialmente en la selección de las organizaciones de la sociedad civil, incluidas las ONG, como entidades ejecutoras o asociados en la aplicación para el desarrollo, con respecto a la cual se ofrece una descripción más detallada en el presente informe.

<sup>13</sup> Respuesta a la recomendación 2, que figura en JIU/REP/94/9; véase también A/54/223, párrs. 241 a 244. Además, el PMA mencionó que las contrapartes nacionales y los asociados en la aplicación estaban recibiendo actualmente formación en materia de logística, almacenamiento de alimentos, etc. El DAES se refirió a las iniciativas más recientes de los organismos de las Naciones Unidas y los asociados nacionales para ofrecer capacitación sobre la puesta en marcha de la ejecución nacional en el contexto del MANUD.

<sup>14</sup> Respuesta a la recomendación 3, que figura en JIU/REP/94/9; A/54/223, párr. 245.

25. El PNUD también dijo que en 1999 había publicado nuevas directrices (Nuevos arreglos sobre programación) para aclarar y facilitar la aplicación de la ejecución nacional. Además, la FAO señaló que había realizado esfuerzos para armonizar y simplificar sus normas y procedimientos relativos a la gestión de los proyectos. En 1993, el CCCS había definido la ejecución nacional como "un arreglo operacional cooperativo que supone, entre otras cosas, que la responsabilidad global de la formulación y la gestión de los programas y proyectos recae en el país receptor, y que éste se compromete a rendir las cuentas correspondientes"<sup>15</sup>, definición que el PNUD había adoptado y se reflejaba en su nuevo manual de programación. El PNUD indicó que se había dado prioridad a la utilización de los recursos locales. En cuanto a la remuneración del personal nacional de los proyectos, el PNUD y otros organismos de las Naciones Unidas colaboraban en la formulación de las directrices correspondientes<sup>16</sup>.

### III. FUNCIONAMIENTO DE LA EJECUCIÓN NACIONAL

#### A. Planificación y concepción

##### Financiación y gastos

26. Los recursos para proyectos de cooperación técnica, incluidos los proyectos ejecutados a nivel nacional, proceden de varias fuentes. Los principales fondos y programas de las Naciones Unidas, a saber, el PNUD, el UNICEF, el UNFPA y el PMA, son los principales medios de financiación de los proyectos de cooperación técnica. Sus recursos se financian completamente con cargo a contribuciones voluntarias (recursos básicos y/o recursos complementarios). La financiación puede incluir contribuciones con cargo al presupuesto ordinario de una organización del sistema de las Naciones Unidas; acuerdos de organizaciones intergubernamentales con organizaciones de financiación; fondos fiduciarios de diversos tipos; participación en la financiación de los gastos; y otras fuentes de financiación por conducto de acuerdos multilaterales dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas<sup>17</sup>.

27. Con respecto al programa ordinario de cooperación técnica y la cuenta para el desarrollo, el DAES indicó que eran mecanismos de financiación cuya finalidad consistía en que los programas de la Secretaría en las esferas económica y social tuvieran recursos operacionales para ayudar a los países en desarrollo a lograr los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Esos fondos apenas se utilizan para financiar programas basados en un país, sino actividades de carácter subregional/regional y mundial, que requieren que la ejecución corra a cargo de organismos, y no de los países.

28. Si se analizan los gastos destinados a la ejecución nacional por los principales fondos y programas de las Naciones Unidas durante el período comprendido entre 2004 y 2007, se observa un aumento. El total de esos gastos aumentó de 3.133,1 millones de dólares en 2004 a 4.644,63 millones de dólares en 2007 (un aumento del 48%), de un gasto total en cooperación técnica de 4.534,6 millones de dólares en 2004 y 6.842,7 millones de dólares en 2007 (un crecimiento del 51%), como se muestra en el gráfico 2.

---

<sup>15</sup> Arreglos para la ejecución y aplicación nacionales, informe del Comité Consultivo en Cuestiones Sustantivas sobre su primer período ordinario de sesiones de 1993 (ACC/1993/10), anexo VII, Ginebra, 16 a 19 de marzo de 1993.

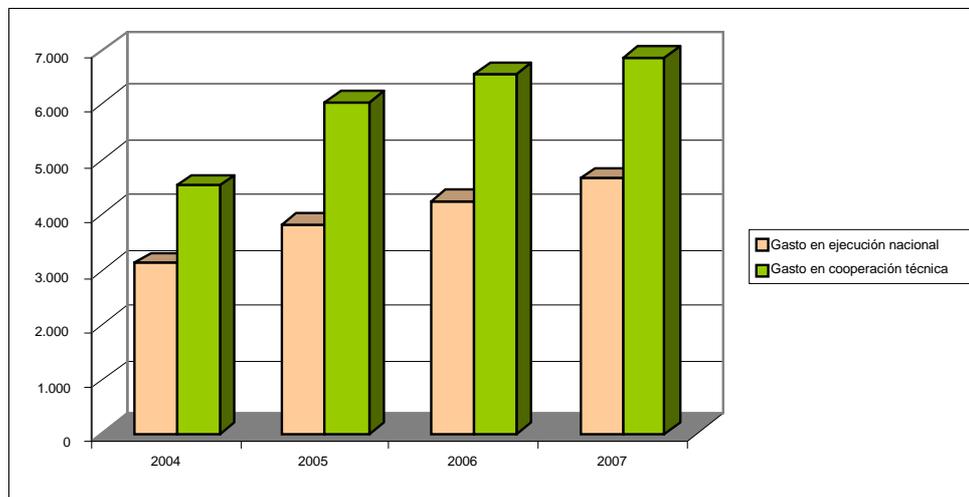
<sup>16</sup> Respuesta a la recomendación 4, que figura en JIU/REP/94/9; véase también A/54/223, párrs. 246 a 248.

<sup>17</sup> Por ejemplo, el Fondo de Cooperación Técnica del OIEA, cuyos recursos ascienden a 80 millones de dólares de los EE.UU. anuales, se financia periódicamente con contribuciones voluntarias prorrateadas de los Estados miembros; y la ONUDI, cuyas actividades de cooperación técnica se financian principalmente con cargo al Fondo para el Desarrollo Industrial, el Protocolo de Montreal, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), la Unión Europea (UE) y fondos fiduciarios (en particular fondos fiduciarios de donantes múltiples).

Gráfico 2

Evolución de los gastos en cooperación técnica y ejecución nacional (2004 a 2007)

(En millones de dólares EE.UU.)



Fuente: PNUD, UNFPA y UNICEF; e "Información sobre los gastos de cooperación técnica del sistema de las Naciones Unidas en 2006" (DP/2007/42).

29. No obstante, si se analiza el mismo período, se observa que, entre los principales fondos y programas de las Naciones Unidas, la ejecución nacional está lejos de ser la norma en la ejecución de los proyectos de cooperación técnica. Aunque el UNICEF informó a los Inspectores de que todas sus actividades de cooperación técnica eran de ejecución nacional<sup>18</sup>, la proporción de la ejecución nacional en el PNUD ha descendido de un 59% en 2004 a un 52%. La proporción de la ejecución nacional en el UNFPA también disminuyó durante el mismo período del 26 al 20%, como se muestra en el cuadro 3. El UNFPA señaló que la ejecución nacional no era la única modalidad para prestar esa asistencia, en particular en las esferas prioritarias, en las que la capacidad solía ser la más baja, y consideraba que la ejecución nacional tal vez no era siempre la modalidad más eficaz.

30. Cabe señalar que la sede del PMA informó a los Inspectores de que no utilizaba la ejecución nacional, puesto que no realizaba tantas actividades de cooperación técnica con los gobiernos como de entrega efectiva y ejecución directa de programas y proyectos, debido a su entorno operacional y la atención prestada por el PMA a los países menos adelantados y los países de bajos ingresos y carencia alimentaria (PBIDA)<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> En el caso del UNICEF, la modalidad central es el programa de cooperación por países.

<sup>19</sup> No obstante, en el caso del PMA, sus principales contrapartes en los proyectos conjuntos de desarrollo son los gobiernos, que asumen la responsabilidad de la entrega y la distribución de los alimentos. Es importante señalar que en el proceso de aprobación de los proyectos se tiene en cuenta si es necesaria la participación del gobierno en la ejecución.

**Cuadro 3**

**Gastos en cooperación técnica y ejecución nacional (2004 a 2007)**

(En millones de dólares de los EE.UU.)

		2004	2005	%	2006	%	2007	%	% (2004-2007)
<b>UNICEF</b>	Gasto en ejecución nacional <sup>a)</sup>	1.347,7	1.965,5	46	2.118,7	8	2.516,9	19	87
	Gasto en cooperación técnica <sup>b)</sup>	1.343,6	1.960,4	46	2.070,3	6	2.446,5	18	82
	Proporción de la ejecución nacional (%)	100	100		102		103		
<b>PNUD</b>	Gasto en ejecución nacional <sup>a)</sup>	1.675,1	1.779,0	6	2.035,3	14	2.021,4	-1	21
	Gasto en cooperación técnica <sup>b)</sup>	2.816,7	3.652,9	30	4.040,7	11	3.860,4	-4	37
	Proporción de la ejecución nacional (%)	59	49		50		52		
<b>UNFPA</b>	Gasto en ejecución nacional <sup>a)</sup>	97,2	80,0	-18	88,2	10	106,4	21	9
	Gasto en cooperación técnica <sup>a)</sup>	374,3	441,9	18	443,7	0	535,8	21	43
	Proporción de la ejecución nacional (%)	26	18		20		20		

Fuente: <sup>a)</sup> UNICEF, PNUD y UNFPA.

<sup>b)</sup> "Información sobre los gastos de cooperación técnica del sistema de las Naciones Unidas en 2007" (DP/2008/4), pág. 11.

Nota: % representa el porcentaje de incremento o disminución respecto del año anterior.

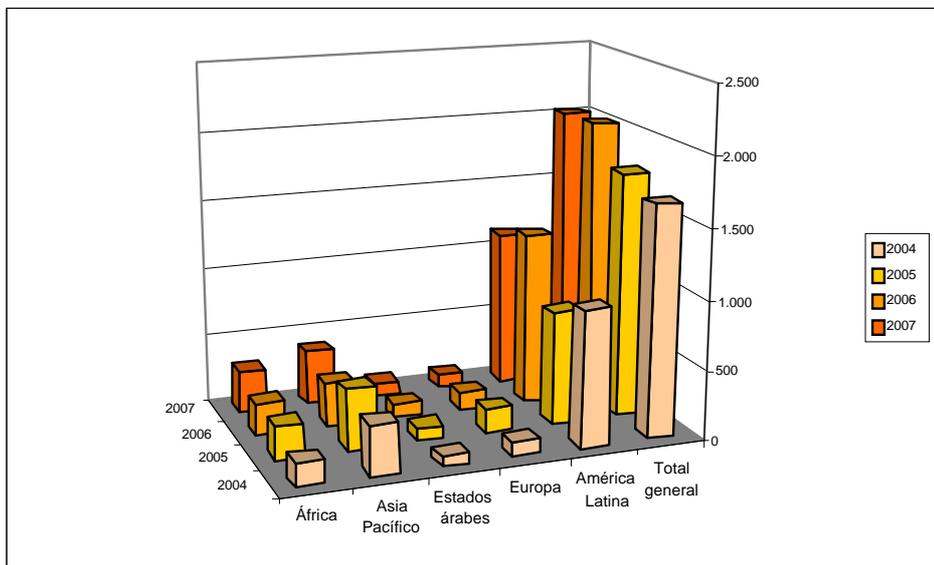
31. Los Inspectores también observaron que el gasto en ejecución nacional de los principales fondos y programas de las Naciones Unidas con programas de ese tipo presentaba un desequilibrio geográfico. El PNUD registró el mayor gasto en ejecución nacional en América Latina, con 977,6 millones de dólares en 2004 y 1.134,2 millones de dólares en 2007 (más del 50% del gasto del PNUD en ejecución nacional); y el menor en África, con 161,4 millones de dólares en 2004 y 301,9 millones de dólares en 2007 (menos del 15% del gasto del PNUD en ejecución nacional), como se muestra en el gráfico 3.

32. Los gastos del UNFPA en ejecución nacional también tuvieron un desequilibrio geográfico. Por ejemplo, la División de América Latina y el Caribe registró los gastos más bajos, con 10,6 millones de dólares en 2004 y 10,8 millones de dólares en 2007, mientras que la División de África registró el gasto más alto en 2004 y 2007, con 41,6 millones de dólares y 54,9 millones de dólares, respectivamente, como se muestra en el gráfico 4.

**Gráfico 3**

**Gastos en ejecución nacional, por direcciones regionales, destinados a proyectos que recibieron la asistencia del PNUD (2004 a 2007)**

(En millones de dólares de los EE.UU.)

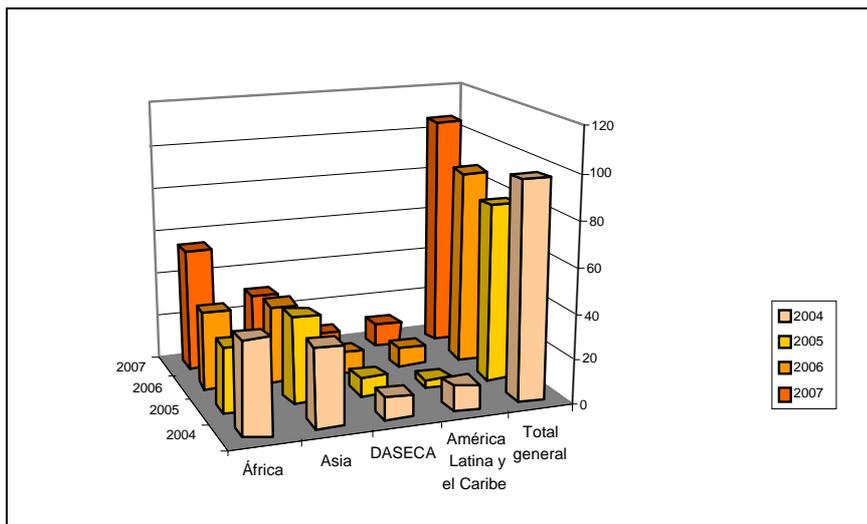


Fuente: PNUD.

**Gráfico 4**

**Gastos en ejecución nacional, por divisiones, destinados a proyectos que recibieron la asistencia del UNFPA (2004 a 2007)**

(En millones de dólares de los EE.UU.)



Fuente: UNFPA.

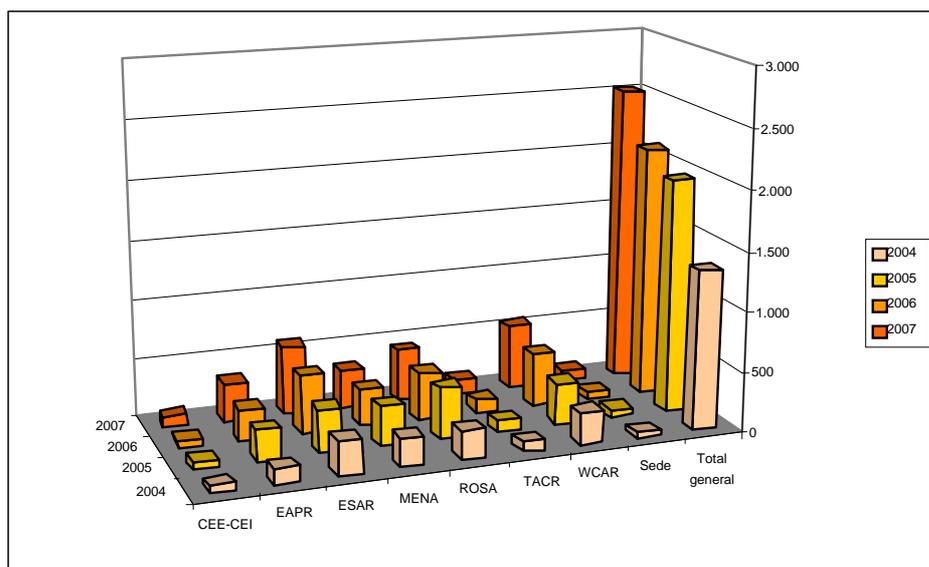
Nota: División de los Estados Árabes y Europa y Asia Central.

33. Aunque el UNICEF presentó una distribución geográfica más equilibrada en el gasto en ejecución nacional durante el período comprendido entre 2004 y 2007, la región de América y el Caribe tuvo el menor gasto, con 84 millones de dólares y 124,7 millones de dólares en 2004 y 2007, respectivamente, en relación con la región del Asia oriental y meridional, que tuvo durante el mismo período el gasto más alto, con 288,4 millones de dólares y 576,1 millones de dólares, como se muestra en el gráfico 5.

**Gráfico 5**

**Gastos en ejecución nacional, por oficinas regionales, destinados a proyectos que recibieron la asistencia del UNICEF (2004 a 2007)**

(En millones de dólares EE.UU.)



*Fuente:* UNICEF.

*Notas:* CEE-CEI: Europa central y oriental - Comunidad de Estados Independientes; EAPR: Región del Asia oriental y el Pacífico; ESAR: Región del África oriental y meridional; MENA: Oriente Medio y África septentrional; ROSA: Oficina Regional en el Asia meridional; TACR: Región de América y el Caribe; WCAR: Región del África occidental y central.

34. Se informó a los Inspectores de que esa tendencia se debía, entre otros motivos, a la asignación de fondos extrapresupuestarios a poblaciones o sectores específicos y a la concentración geográfica de las actividades de recaudación de fondos en algunas regiones. También se debía a los casos en los que algunos gobiernos confiaban fondos al PNUD para ejecutar proyectos en algunos países o mediante la participación en la financiación de los gastos. Además, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales considera que la financiación extrapresupuestaria, en particular los recursos asignados, puede haber contribuido a la inversión de las tendencias de la ejecución nacional. Además, el Departamento considera que, aparte de la cuestión del desajuste entre la financiación extrapresupuestaria y las prioridades nacionales, lo que cabe subrayar y confirmar es si el establecimiento de condiciones a la financiación extrapresupuestaria impone también mayores responsabilidades de gestión y rendición de cuentas a los organismos de las Naciones Unidas, en lugar de a las entidades nacionales. A ese respecto, los Inspectores desean reiterar la importancia del cumplimiento de la prioridad otorgada por la Asamblea

General a proporcionar asistencia adicional y cooperación técnica a África, los países menos adelantados, los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo<sup>20</sup>.

35. Como resultado de ello, la asignación de fondos extrapresupuestarios ha limitado la capacidad de las organizaciones para satisfacer las necesidades y las prioridades de los diferentes países beneficiarios, a pesar de la presunción convenida de que las actividades de ejecución nacional se deberían basar en la demanda. En ese contexto, la ONUDI, la UNCTAD y la OMS indicaron a los Inspectores las dificultades que afrontaban para que los recursos estuvieran a la altura de la demanda. Pese a ello, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas han tratado de adecuar las condiciones de los donantes a las prioridades de los países beneficiarios. Sin embargo, esos esfuerzos no siempre produjeron los resultados deseados debido a las condiciones establecidas a algunas contribuciones voluntarias asignadas, limitando de ese modo la flexibilidad de las organizaciones. Por lo tanto, las organizaciones cuyos fondos proceden principalmente de la financiación extrapresupuestaria abogan por su transformación en recursos básicos para satisfacer las prioridades y las necesidades de los países beneficiarios.

36. En ese sentido, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales afirmó que, debido a la limitación de los recursos a disposición de las entidades de la Secretaría, éstas tenían que ejecutar efectivamente sus propios programas de fomento de la capacidad. La asignación de esos fondos a la ejecución nacional marginaría sus funciones y su capacidad para llevar a cabo su programa de trabajo.

37. No obstante, la OMS reconoció que la colaboración con los asociados y los donantes principales evolucionaba hacia la adquisición de una proporción mayor de contribuciones voluntarias previsible, sin fines específicos y básicas al servicio de sus prioridades. Los Inspectores consideran que esa práctica se debería extender a otros asociados en la aplicación para contribuir a adaptar los recursos a las prioridades nacionales de desarrollo formuladas en el MANUD y lograr las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

38. También se planteó la cuestión de la imprevisibilidad de los recursos asignados (comprometidos por un máximo de dos años) para que se correspondieran con los presupuestos por programas bienales de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Los Inspectores consideran que se debería alentar a los donantes a anunciar, a modo de indicación, las contribuciones para períodos de más de dos o tres años, puesto que el logro de una mayor previsibilidad de los recursos extrapresupuestarios es un factor importante para la eficacia de la corriente de fondos y la movilización de recursos.

39. El examen de la Dependencia Común de Inspección titulado "Las contribuciones voluntarias en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Su repercusión en la ejecución de los programas y las estrategias de movilización de recursos" (JIU/REP/2007/1) contenía varias recomendaciones. Las recomendaciones 1, 2 y 3 se referían a la necesidad de movilizar más contribuciones voluntarias a los recursos básicos; la necesidad de preparar modalidades de financiación flexibles, como la financiación temática y la financiación común; y la necesidad de examinar las políticas y procedimientos vigentes que regulaban la interacción con los países donantes para que esa interacción se efectuara de manera sistemática y abierta. Los Inspectores consideran que las contribuciones extrapresupuestarias deberían ser más flexibles y previsible y estar menos condicionadas y mejor adaptadas a las prioridades de desarrollo de los países beneficiarios.

40. Los Inspectores consideran que los órganos legislativos desempeñan una función crucial en el aumento de la flexibilidad de las contribuciones extrapresupuestarias, proporcionando de ese modo un mayor equilibrio y flexibilidad en su distribución. Se prevé que la siguiente recomendación aumentará la eficacia de la ejecución nacional.

---

<sup>20</sup> Resolución 62/208 de la Asamblea General.

#### **Recomendación 4**

**La Asamblea General y los órganos legislativos de las organizaciones correspondientes deberían insistir en que los donantes aporten contribuciones extrapresupuestarias menos condicionadas, incluidas las contribuciones destinadas a financiar la ejecución nacional, con miras a satisfacer las prioridades de los países beneficiarios y lograr mayor flexibilidad, previsibilidad y equilibrio geográfico en los gastos de la ejecución nacional.**

#### *Método armonizado para las transferencias en efectivo*

41. Los fondos recaudados para proyectos de ejecución nacional se transfieren a los asociados en la aplicación mediante el método armonizado para las transferencias en efectivo (HACT), aprobado en 2005 por los organismos del Comité Ejecutivo del GNUD en respuesta a la resolución 56/201 de la Asamblea General, en la que ésta pidió a los fondos y programas del sistema de las Naciones Unidas que simplificaran sus normas y procedimientos. Con ese marco operacional común, se ha indicado que se reducirían los costos de las transacciones, se fortalecería la capacidad de los asociados en la aplicación para administrar los recursos y se gestionaría con más eficacia el riesgo conexas<sup>21</sup>.

42. El HACT comprende cuatro modalidades de transferencia de efectivo, a saber, la transferencia directa de efectivo, el pago directo, el reembolso y/o la ejecución directa por el organismo, que se aplican en los proyectos de ejecución nacional<sup>22</sup>. Ese marco, aprobado por los organismos del Comité Ejecutivo del GNUD, está abierto a otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que deseen adoptar esos procedimientos.

43. Las organizaciones que han adoptado el HACT pusieron de relieve su lado positivo. Sin embargo, han expresado las dificultades del cumplimiento del método, debido a la lentitud con la que se está aplicando desde 2006, y han recomendado una mayor flexibilidad. Se mencionó también la ampliación de su marco, incluida la evaluación de la capacidad nacional para lograr resultados de desarrollo, así como adquirir bienes y contratar servicios. Esa situación conduce, en algunos casos, a contradicciones y dificultades al tratar con el país beneficiario (véase también la sección Desafíos, cap. IV).

44. Aunque el PNUD destacó los progresos del HACT desde su aplicación en 2007, dijo que a largo plazo tal vez debería ampliarse su marco para incluir la evaluación de la capacidad nacional para lograr resultados de desarrollo (como la gestión de programas y proyectos), así como adquirir bienes y contratar servicios. No obstante, el UNFPA dijo que tal vez el método no diera garantías suficientes a los directores de los organismos y la Junta de Auditores en lo que respecta a los gastos efectuados bajo esa modalidad.

45. Además, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales considera que el HACT se debería considerar un instrumento útil para fortalecer la ejecución nacional (en particular en lo que respecta a la evaluación de la capacidad), pero en la medida en que se tenga por un instrumento de las Naciones Unidas, y no por un instrumento útil para el fomento de la capacidad por las instituciones nacionales, tendrá probablemente poca aceptación y utilización por parte de las instituciones nacionales.

46. En ese sentido, se informó a los Inspectores de que algunos gobiernos beneficiarios disponían de escasos recursos humanos competentes para hacer frente a las cuestiones financieras, lo cual afectaba a la

---

<sup>21</sup> Marco para las transferencias de efectivo a los asociados en la ejecución, Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, septiembre de 2005.

<sup>22</sup> Ídem.

calidad de los informes financieros en el marco del HACT. En algunos casos, los informes carecían de pruebas adecuadas de los gastos, como facturas o recibos, o contenían registros inexactos de los gastos. Ello se traducía en informes financieros mediocres sobre el gasto de los anticipos en efectivo, lo cual daba lugar a retrasos en los anticipos en efectivo del trimestre siguiente y, en consecuencia, en la ejecución oportuna de los proyectos.

47. En la reunión de los Inspectores con el equipo de las Naciones Unidas en la India se dijo que el HACT planteaba dificultades, puesto que no siempre se podían presentar informes sobre los gastos en un plazo de tres meses en el caso de las actividades de proyectos que se prolongaban durante más tiempo.

### **Planificación de programas**

48. Se supone que los proyectos de ejecución nacional están impulsados por la demanda sobre la base de las necesidades de los países en desarrollo beneficiarios. En las organizaciones que han adoptado un ciclo armonizado de programas, los procesos comunes de programación empiezan con una ECP, que detecta los obstáculos al logro de las prioridades nacionales y determina las necesidades de fomento de la capacidad del país beneficiario. Su objetivo es apoyar y fortalecer los procesos nacionales de análisis con el fin de responder mejor a las prioridades nacionales y lograr los compromisos contraídos por los gobiernos en la Declaración del Milenio, los ODM y otros objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente<sup>23</sup>.

49. Cuando la capacidad para ejecutar todos o algunos de los componentes de los proyectos o programas se considera insuficiente, especialmente en la esfera de los recursos humanos cualificados, los gobiernos beneficiarios, con la asistencia de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, formulan programas para el país con un fomento de la capacidad nacional eficaz.

50. Con ese fin, el MANUD constituye la base sobre la que se formulan los programas quinquenales para atender las prioridades nacionales de desarrollo y lograr la eficacia del desarrollo, los ODM y otros objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente. Para que el MANUD contribuya verdaderamente al desarrollo nacional se debe contar con el liderazgo y la participación plenos del gobierno en todas las etapas del proceso<sup>24</sup>.

51. Cada organismo del Comité Ejecutivo del GNUD prepara un documento del programa para el país que contiene los acuerdos de alto nivel con el gobierno sobre las estrategias, los resultados, los recursos y los asociados y que refleja la contribución del organismo al MANUD. Posteriormente, el gobierno beneficiario aprueba y firma un Plan de Acción para el programa para el país con el organismo de financiación, seguido de planes de trabajo anuales firmados por los organismos de financiación y los asociados en la aplicación para la ejecución nacional en un año civil. Las organizaciones que ya han adoptado el MANUD consideran que es un medio positivo de coordinación e integración de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que trabajan de forma conjunta y coherente en un país concreto.

52. Otro problema que afrontan las organizaciones y que afecta al proceso de planificación es la imprevisibilidad de los fondos de apoyo a los proyectos relacionados con las contribuciones voluntarias. Las organizaciones que dependen total o principalmente de las contribuciones voluntarias para fines específicos expresaron su preocupación al respecto, puesto que debido a esa imprevisibilidad no se tenía una idea clara de los recursos de los que se dispondría para financiar proyectos en un ciclo de

---

<sup>23</sup> Evaluación Común del País y Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Guía para los equipos de las Naciones Unidas en los países, Cómo preparar un ECP y un MANUD, 15 de febrero de 2007.

<sup>24</sup> *Ibid.*, párr. 6.

planificación multianual. Además, la falta de compromiso de los donantes que financian proyectos de varios años de duración tiene como consecuencia la insostenibilidad de la ejecución de programas a corto y largo plazo.

### **Fomento de la capacidad**

53. La cooperación de las Naciones Unidas para el desarrollo es el principal medio para fomentar la capacidad con el objetivo de lograr las prioridades nacionales relacionadas con los Objetivos de Desarrollo del Milenio. La Asamblea General, en su resolución 62/208, sobre la revisión trienal amplia de la política, subrayó que el fomento de la capacidad era una función básica del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo y exhortó a que se continuara apoyando el fomento y el fortalecimiento de la capacidad de los países en desarrollo<sup>25</sup>. Además, reconoció que la identificación con las estrategias nacionales de desarrollo era esencial para lograr los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente, incluidos los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

54. En ese contexto, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas tratan de fomentar y fortalecer la capacidad de las instituciones nacionales para gestionar y ejecutar proyectos y programas en diferentes niveles. Con ese fin, el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, principalmente por conducto de sus organismos especializados y el OIEA, proporciona a los países en desarrollo beneficiarios asesoramiento técnico, transferencia de conocimientos, asesoramiento jurídico, apoyo a la coordinación, capacitación y talleres de conformidad con sus ámbitos de experiencia y capacidad. En algunos casos, también se fomenta la capacidad mediante el suministro de equipo.

55. Con ese fin, se contrata a consultores nacionales que, en la mayoría de los casos, perciben un sueldo pagado directamente por las organizaciones. La consultoría internacional se utiliza lo menos posible y sólo en los casos en los que no se dispone de expertos nacionales, especialmente cuando el ámbito de especialización de la organización es muy raro y es difícil encontrar a esos expertos a nivel local, como en el caso del OIEA.

56. En ese sentido, se informó a los Inspectores de que los bajos sueldos del personal nacional contratado para los proyectos de ejecución nacional habían obstaculizado la ejecución nacional y habían tenido como consecuencia períodos de servicio breves y una gran movilidad del personal nacional, que se marchaba a empleos mejor remunerados. Ello obliga a repetir la capacitación, lo cual entraña retrasos en la ejecución (véase también Desafíos, cap. IV, párr. 89).

57. Entre otras cuestiones planteadas en las visitas sobre el terreno se encuentran las limitaciones a la ejecución de los programas de capacitación. Algunas organizaciones adolecían de falta de propósito claro en cuanto a los productos y los resultados; falta de información sobre las instituciones de capacitación y la disponibilidad de los programas; problemas lingüísticos; falta de transparencia en el proceso de selección; falta de supervisión y apoyo durante los programas de capacitación; y seguimiento limitado.

58. En ese sentido, una de las organizaciones propuso que las actividades de capacitación se integraran en los programas y los proyectos de ejecución nacional con el propósito claro de fortalecer el fomento de la capacidad de los gobiernos beneficiarios y se consideraran como una actividad independiente. Se informó a los Inspectores de que las esferas que había que mejorar en el marco de la ejecución nacional eran, entre otras, la gestión de proyectos, el marco lógico, la capacidad de negociación, las asociaciones, la movilización y la coordinación con el gobierno beneficiario.

59. En lo que respecta al fortalecimiento del fomento de la capacidad, el DAES puso de relieve el problema de la imprevisibilidad de la financiación. Por lo tanto, aunque el propósito de la ejecución

---

<sup>25</sup> Véase la resolución 62/208 de la Asamblea General, párrs. 35 a 37.

nacional sea reforzar la participación nacional en los resultados, las autoridades nacionales pueden ser reacias a suscribir acuerdos de ejecución nacional si las promesas de obtener resultados carecen de financiación firme y previsible.

60. Los Inspectores consideran que se deberían redoblar los esfuerzos por fortalecer el fomento de la capacidad de las instituciones de los gobiernos beneficiarios con el fin de aumentar la competencia de los funcionarios públicos y lograr la calidad deseada de los productos de la ejecución nacional.

### **B. Arreglos para la ejecución y aplicación**

61. La ejecución nacional requiere arreglos óptimos que garanticen la eficacia de sus actividades, así como la calidad y la sostenibilidad de sus resultados<sup>26</sup>. Los proyectos de ejecución nacional se llevan a cabo en la actualidad en dos marcos paralelos, uno mediante procesos no armonizados de programación y otro mediante procesos armonizados de programación, aprobados por los organismos del Comité Ejecutivo del GNUM para aplicar plenamente los procedimientos comunes de la programación por países en respuesta a la resolución 56/201 de la Asamblea General. En ese contexto, los gobiernos, los organismos de las Naciones Unidas, las ONG/organizaciones intergubernamentales o un organismo de financiación (ejecución/aplicación directa) ejecutan (procesos no armonizados de programación) o aplican (procesos armonizados de programación) los programas y los proyectos.

62. En el marco de los procesos armonizados de programación, la aplicación se confía a un asociado en la aplicación, definido por el PNUD como "la entidad a la que el Administrador haya confiado la implementación de la asistencia del PNUD especificada en un documento firmado junto con la plena responsabilidad por el uso eficaz de los recursos del PNUD y la entrega de productos"<sup>27</sup>. La aplicación nacional por los asociados de los gobiernos en la aplicación, introducida por el PNUD, se define como un arreglo de gestión por el que se selecciona a una entidad gubernamental como colaboradora en la aplicación. Las entidades gubernamentales que se pueden seleccionar como asociadas en la aplicación son un ministerio del gobierno, un departamento de un ministerio o las instituciones gubernamentales<sup>28</sup> (véanse en el cuadro 4 los arreglos para la ejecución y la aplicación).

63. Uno de los retos fundamentales de la aplicación de la ejecución nacional es considerar a la sociedad civil, incluidas las ONG, como entidades de ejecución o asociados en la aplicación de las actividades de desarrollo. Se han detectado limitaciones a la ejecución/aplicación a cargo de las ONG, puesto que los gobiernos centrales de algunos países consideran que la ejecución nacional corresponde exclusivamente a los gobiernos<sup>29</sup>. Además, la colaboración con las ONG no siempre es sencilla, puesto que algunos gobiernos y organizaciones beneficiarios temen que las ONG impongan sus propias prioridades. Otros obstáculos son los reglamentos financieros de algunas organizaciones y la legislación nacional que dispone el pago de derechos de aduana e impuestos, que son cargas adicionales que imponen una gran presión a las ONG, habida cuenta de sus recursos limitados.

---

<sup>26</sup> Arreglos para la ejecución y aplicación nacionales, aprobados en nombre del Comité Administrativo de Coordinación (CAC) por el Comité Consultivo en Cuestiones de Programas y de Operaciones (CCCPO) en su 13º período de sesiones, Nueva York, septiembre de 1998, párr. 25.

<sup>27</sup> *Reglamento financiero y reglamentación financiera detallada del PNUD*, párr. 27.01 i), 1º de mayo de 2005.

<sup>28</sup> UNDP Programme and Project Management Guides, Selecting and Implementing Partner. Véase <http://content.undp.org/go/userguide/results/?lang=en#top>.

<sup>29</sup> Cabe tener en cuenta que hay proyectos de ejecución nacional en colaboración con los mandantes tripartitos (gobiernos, empleadores y trabajadores) de la OIT.

**Cuadro 4**

**Arreglos para la ejecución y la aplicación**

<p><b>Ejecución nacional</b> (Procesos no armonizados de programación)</p>	<p><b>Ejecución nacional</b> (Procesos armonizados de programación)</p>
<p>La <b>ejecución</b> está a cargo de una <i>entidad/organismo de ejecución</i> que cumpla los requisitos para ello:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ejecución a cargo del gobierno</li> <li>- Ejecución a cargo de organismos de las Naciones Unidas</li> <li>- Ejecución a cargo de ONG/ organizaciones intergubernamentales</li> <li>- Ejecución directa</li> </ul> <p>La <b>aplicación</b> está a cargo de una <i>entidad/organismo de aplicación</i>.</p>	<p>La <b>ejecución</b> está a cargo de la <i>entidad/organismo de ejecución</i>, que es la autoridad gubernamental de coordinación o el gobierno del país en que se ejecuten programas.</p> <p>La <b>aplicación</b> está a cargo de un <i>asociado en la aplicación</i> que cumpla los requisitos para ello:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Aplicación nacional<sup>a)</sup></li> <li>- Aplicación a cargo de organismos de las Naciones Unidas</li> <li>- Aplicación a cargo de ONG/ organizaciones intergubernamentales</li> <li>- Aplicación directa</li> </ul> <p>La <b>parte contractual</b> es una <i>parte responsable</i> contratada por los asociados en la aplicación para llevar a cabo tareas específicas.</p>

Fuente: UNDP Programme and Project Management Guidelines.

Nota: <sup>a)</sup> El PNUD introdujo el término "aplicación nacional" para la aplicación de proyectos y programas que recibían la asistencia del PNUD.

64. Los Inspectores consideran que se debería contar con las ONG, no para sustituir al gobierno, sino para complementarlo. En ese sentido, la UNCTAD reconoció que las ONG, el sector privado y el mundo académico en particular formaban parte de sus destinatarios en lo que respectaba al fortalecimiento del fomento de la capacidad de los países beneficiarios. Una forma de alentar a los gobiernos a cooperar con las ONG es proporcionar las mejores prácticas de otros gobiernos, puesto que confiarán en ellas, especialmente si proceden del mismo marco político.

65. Por ejemplo, la India ha reconocido la eficacia de las ONG como asociadas en la aplicación, puesto que están más cerca de las comunidades de base, lo cual les permite obtener los conocimientos necesarios para tratar de solucionar los problemas existentes. Sin embargo, su participación como entidades de ejecución o asociadas en la aplicación de proyectos de ejecución nacional es muy limitada en otros países debido a la escasa capacidad de algunos gobiernos para llevar a cabo la necesaria evaluación de la

capacidad financiera, administrativa y técnica de las ONG candidatas<sup>30</sup>. Se prevé que la siguiente recomendación aumentará la eficacia de la ejecución nacional.

#### **Recomendación 5**

**Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían ayudar a los gobiernos beneficiarios a fortalecer el fomento y la evaluación de la capacidad, lo cual les permitiría utilizar a la sociedad civil, incluidas las ONG, como asociados en la aplicación, según proceda.**

### **C. Auditoría, supervisión y evaluación**

#### **Auditoría**

66. La auditoría de los proyectos y programas de ejecución nacional abarca, entre otras cosas, la gestión financiera, la selección y la administración de los recursos humanos, la estructura de gestión, la adquisición de bienes y/o la contratación de servicios, los sistemas y los controles del mantenimiento de registros, la gestión y la utilización de inventarios del equipo, los progresos de los proyectos y la tasa de ejecución.

67. En ese contexto, los órganos que cumplen los requisitos para realizar la auditoría de los proyectos de ejecución nacional varían en las diferentes organizaciones. La auditoría puede ser realizada por la oficina/departamento de auditoría de la organización (PNUD, UNOPS, OIT, OMS); el gobierno beneficiario (UNESCO); la organización en colaboración con el gobierno beneficiario (FAO, OIT); auditores externos (UNFPA, ACNUDH, ACNUR, OIEA, UNCTAD); donantes (OIT); o el donante, el asociado en la aplicación y el gobierno, en forma de auditoría tripartita (UNODC).

68. La OSSI no participa en la auditoría de la ejecución nacional en general, mientras que la Junta de Auditores realiza auditorías de la ejecución nacional como auditor externo para los fondos y los programas. De hecho, la Junta de Auditores identificó las dificultades mencionadas en su informe sobre "La comprobación de cuentas correspondientes al ejercicio económico terminado el 31 de diciembre de 2007"<sup>31</sup>, en el que se indicó que los estados financieros de los proyectos de ejecución nacional tenían deficiencias recurrentes en el proceso y los resultados de las auditorías, lo cual los llevó a emitir opiniones modificadas de auditoría (UNFPA y ACNUR), en particular:

- El ACNUR no presentó un considerable número de certificados de auditoría respecto de gastos de 287,5 millones de dólares realizados en 2007 por conducto de la modalidad de la ejecución nacional<sup>32</sup>.
- La Junta de Auditores señaló las deficiencias en los informes recibidos de los auditores de la ejecución nacional del UNFPA. Sus principales preocupaciones eran la cantidad de informes de

<sup>30</sup> A ese respecto, el UNFPA evalúa la capacidad de los posibles asociados en la aplicación en el caso de la participación de las ONG.

<sup>31</sup> Resumen sucinto de las principales constataciones y conclusiones que figuran en los informes preparados por la Junta de Auditores para su presentación a la Asamblea General en el sexagésimo tercer período de sesiones (A/63/169), párrs. 17, 20 y 36 a 38.

<sup>32</sup> A/63/169, párr. 17.

auditoría con reservas, los proyectos sobre los que no se habían obtenido informes o la falta de coherencia de las normas para la presentación de información. La Junta también observó deficiencias en el procedimiento para la selección y el nombramiento de los auditores y discrepancias en los registros y las bases de datos que contenían los resultados de las auditorías del gasto de la ejecución nacional<sup>33</sup>.

69. Se informó a los Inspectores de que esa situación, en algunos casos, se debía al hecho de que los puntos de referencia del gobierno no se correspondían con las normas internacionales, además de la capacidad limitada de algunos gobiernos beneficiarios en términos de recursos humanos competentes en la esfera de la contabilidad y la auditoría. Además, las políticas y los procedimientos de auditoría de las organizaciones no coinciden necesariamente con los procedimientos de los gobiernos, lo que crea confusión a los auditores de la ejecución nacional en cuanto a qué conjunto de políticas utilizar como base para las auditorías. También se mencionó que la descentralización de las actividades había dificultado la presentación oportuna de los documentos a los auditores de la ejecución nacional a nivel central.

70. Se recibió la siguiente respuesta sobre las limitaciones constatadas al poner en práctica la función de auditoría:

- Falta de recursos para gestionar adecuadamente la función. Se contratan recursos adicionales mediante acuerdos de servicios especiales. Los consultores de auditoría prestan asistencia en el proceso de examen y presentación de informes.
- Otra limitación era la capacitación y la retención de los consultores de auditoría para que prestaran asistencia en el examen y la presentación de informes de los resultados de auditoría cada año.
- Otras limitaciones han sido el gran volumen de informes, los planes de seguimiento, la recopilación y el mantenimiento de los datos, el seguimiento y la presentación de estadísticas precisas y completas y la falta de recursos suficientes y un sistema controlado de datos.

71. Además, en algunos casos, hay un diálogo limitado entre el gobierno, la organización y los auditores durante el ejercicio de auditoría, lo cual da lugar a malentendidos. Por lo tanto, se necesitan redoblar los esfuerzos para fortalecer la capacidad nacional en ese ámbito. Además, en algunos casos, los auditores nacionales principalmente del sector privado, no conocen las Normas de contabilidad del sistema de las Naciones Unidas ni las Normas Contables Internacionales para el Sector Público (IPSAS).

72. Entre las cuestiones planteadas se encuentra la disociación entre la administración y la auditoría de los proyectos de ejecución nacional. Al parecer, los organismos entienden que la auditoría es sólo un paso al final del ciclo. Ello significa que gran cantidad de problemas se detectan en la etapa de culminación y no en las etapas anteriores y, teniendo en cuenta el proceso, el resultado de la auditoría no encaja en el ciclo. En ese sentido, es necesario revisar los procedimientos de auditoría, que no se deberían incluir al final, sino desde el principio del proceso de ejecución. Se hace referencia al caso del UNFPA, que cuenta con un gran número de auditores externos, cada uno de los cuales aplica enfoques diferentes, lo cual dificulta el proceso de auditoría<sup>34</sup>. Por lo tanto, es necesario armonizar las normas y los procedimientos de

---

<sup>33</sup> *Ibíd.*, párrs. 20 y 38.

<sup>34</sup> A ese respecto, el UNFPA dijo que había mejorado su mandato para la auditoría de los proyectos de ejecución nacional y seguía mejorándolo. Se ha ampliado el alcance de las auditorías. El mandato actual ofrece más detalles sobre la labor que han de realizar los auditores, que requiere certificados adicionales y observaciones más detalladas de evaluación de la importancia relativa. En el UNFPA, las limitaciones han sido la falta de personal para gestionar el examen de los informes sobre la ejecución nacional, formular observaciones a las oficinas en los países y comunicar los resultados a la dirección. Cabe señalar que el UNFPA ha establecido un equipo en la sede dedicado a

auditoría en la sede. Como los puntos de referencia de los auditores nacionales de los proyectos de ejecución nacional no siempre coinciden con las normas internacionales de auditoría, lo cual lleva a la Junta de Auditores a emitir opiniones con reservas, los Inspectores consideran que es necesario fortalecer esa capacidad nacional.

73. Se prevé que la aplicación de la siguiente recomendación aumentará la eficacia de la ejecución nacional.

#### **Recomendación 6**

**La Asamblea General, en el contexto de su revisión trienal amplia de la política que se celebrará en su sexagésimo quinto período de sesiones, y los órganos legislativos de las organizaciones correspondientes deberían prestar asistencia a los gobiernos beneficiarios para que fortalezcan su capacidad en los ámbitos de la contabilidad y la auditoría, mediante capacitación específica, en función de las necesidades, a fin de que puedan cumplir las normas internacionales.**

#### **Supervisión y evaluación**

74. La esfera de la supervisión y la evaluación presenta deficiencias. Los Inspectores observaron que en algunos casos los directores de los proyectos de ejecución nacional realizaban el seguimiento y la evaluación de los proyectos de ejecución nacional de forma independiente y sustituían a los gobiernos beneficiarios, a pesar de que la Asamblea General dispusiera que el "proceso de supervisión y evaluación [de las actividades operacionales], incluidas, cuando procedan, las evaluaciones conjuntas del sistema de las Naciones Unidas, debe ser imparcial e independiente, bajo la dirección general de los gobiernos"<sup>35</sup>.

75. En otros casos, los asociados en la aplicación tenían que realizar la supervisión y la evaluación de los proyectos de ejecución nacional en colaboración con el gobierno en cuestión debido a la escasa capacidad de algunos gobiernos beneficiarios. Además, algunos fondos y programas calificaron el proceso de supervisión de la ejecución nacional de, por lo general, difícil y engorroso, debido a la burocracia de los gobiernos, la escasa eficiencia y, en algunos casos, las intervenciones políticas. En la práctica, es difícil determinar indicadores prácticos y mensurables para la supervisión, debido a varios obstáculos, como el marco de resultados y recursos y los planes de trabajo, que carecen en ocasiones de especificidad, y la capacidad limitada de algunos asociados nacionales en la aplicación, que han de supervisar los proyectos de ejecución nacional.

76. En ese contexto, el PNUD informó a los Inspectores de que recibía unas 250 evaluaciones de la ejecución nacional al año. El UNICEF informó de que tenía 250 evaluaciones de programas, políticas y estrategias gubernamentales, muchos de los cuales recibían asistencia financiera y técnica del UNICEF. Sin embargo, no se evalúan de forma general los productos de la ejecución nacional debido a la falta de tiempo y recursos. Los Inspectores observaron que la eficiencia y la eficacia en función de los costos de la ejecución nacional, como modalidad y norma para las actividades operacionales para el desarrollo, no había sido objeto hasta ese momento de una evaluación exhaustiva en todo el sistema sobre la base de las resoluciones de 2004 y 2007 relativas a la revisión trienal amplia de la política, ni habían sido

---

tratar específicamente las cuestiones de la ejecución nacional y examinar la capacidad general sobre la ejecución nacional.

<sup>35</sup> Resolución 56/201 de la Asamblea General, párr. 48.

establecidas como puntos de referencia, habida cuenta en particular de que la ejecución nacional se utilizaba en los países experimentales de la iniciativa "Unidos en la acción" de las Naciones Unidas.

77. Además, la evaluación realizada por una de las oficinas sobre el terreno de los organismos especializados había puesto de relieve que, si no se atendían las deficiencias inherentes mencionadas, existirían riesgos significativos para las actividades futuras.

78. Se informó a los Inspectores de que no se hacía el seguimiento de las conclusiones de las evaluaciones. El programa principal (Plan de Acción para el programa para el país) de conformidad con el presupuesto por programas es un ciclo bienal en el caso de las Naciones Unidas y los organismos especializados. En cuanto a los fondos y los programas, según el UNFPA, el ciclo del Plan de Acción para el programa para el país y el presupuesto suele ser quinquenal. En general, la evaluación es deficiente y no es plenamente eficaz, puesto que no tiene repercusiones en la mejora de los programas.

79. Los Inspectores confían en que la aplicación de las dos recomendaciones siguientes se traduzca en economías financieras significativas y aumente la eficiencia de la ejecución nacional, respectivamente, y, por lo tanto, tenga un efecto positivo en las actividades de ejecución nacional en su conjunto.

#### **Recomendación 7**

**La Asamblea General, en sus deliberaciones sobre la revisión trienal amplia de la política que se celebrará en su sexagésimo quinto período de sesiones, debería considerar la posibilidad de integrar una supervisión y evaluación más rigurosas de la ejecución nacional en los programas por países, en particular, el Plan de Acción para el programa para el país, en su caso, bajo la dirección general del gobierno beneficiario y con la asistencia de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, en función de las necesidades.**

#### **Recomendación 8**

**Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían dar prioridad al fortalecimiento de la capacidad nacional de evaluación en los países beneficiarios y establecer un proceso de seguimiento de los informes de evaluación de la ejecución nacional, a fin de verificar la aplicación de las conclusiones y las recomendaciones de dichos informes.**

## **IV. DESAFÍOS**

### **A. Factores internos y externos**

80. Los factores de riesgo potencial asociados a proyectos de ejecución nacional son, entre otros:
- a) Falta de profesionalismo y falta de confianza entre algunos proveedores de fondos y asociados en la aplicación;
  - b) Subestimación de los costos de los proyectos;
  - c) Falta de capacidades técnicas de gestión de proyectos de las contrapartes nacionales;

- d) Inestabilidad política y cambios de gobierno;
- e) Falta de compromiso de algunos gobiernos;
- f) Falta de motivación del personal gubernamental y corrupción;
- g) Situaciones de emergencia, desastres, y otras situaciones graves, como guerras y conflictos.

81. En las respuestas a los cuestionarios y las entrevistas sobre la ejecución nacional afloró una serie de desafíos. La preocupación principal consiste en la manera de obtener resultados en materia de desarrollo mediante el desarrollo de capacidades y asegurar al mismo tiempo que se cumpla el marco para la rendición de cuentas, que debería esclarecerse más.

82. La ejecución nacional afronta una serie de problemas relacionados con la rendición de cuentas y el riesgo que pueden resumirse del siguiente modo:

- Debido a la naturaleza cambiante de la ejecución/aplicación y de los procesos de simplificación y armonización a nivel nacional, en ocasiones las políticas, los procedimientos y el contenido prescriptivo no marchan a la par de la realidad. Como resultado de esta circunstancia, ha habido casos de falta de uniformidad terminológica que han provocado algunas confusiones en relación con el marco actual.
- Faltan capacidad y recursos para vigilar y controlar con eficacia la calidad de las auditorías, dar seguimiento a los informes de auditoría de los proyectos, y ofrecer capacitación a las oficinas en los países sobre el modo de abordar las auditorías y aprovechar mejor sus resultados. Las auditorías de proyectos de ejecución nacional se basan únicamente en el volumen de los gastos realizados y no toman en consideración todos los demás factores de riesgo pertinentes asociados con los aspectos -tanto sustantivos, como de gestión- relacionados con los proyectos de ejecución nacional en los países donde se ejecutan programas.
- Algunas oficinas en los países poseen una capacidad deficiente para vigilar la aplicación del proyecto o programa.
- Las oficinas en los países no abordan a cabalidad el problema de la capacidad nacional/gubernamental (o su carencia) para la aplicación de los proyectos, ya se trate de cuestiones sustantivas o de gestión financiera de los proyectos. Además, con frecuencia la aplicación nacional necesita del apoyo de las oficinas en los países, lo que crea una presión adicional sobre la capacidad y los recursos de éstas.

83. La gestión de riesgos debería ser parte integrante de los proyectos y programas de ejecución nacional. El HACT proporciona este enfoque de la gestión de riesgos y está integrado oficialmente en los procesos de programación conjunta para los países. Los riesgos eventuales que pudieran tener efectos críticos sobre el proceso de ejecución/aplicación deberían evaluarse y abordarse adecuadamente para asegurar la ejecución/aplicación eficaz de la modalidad. En este sentido, uno de los fondos y programas se refirió a la falta de recursos humanos competentes para acometer los proyectos de ejecución nacional, amenazas para la seguridad, una infraestructura deficiente o unos sistemas de comunicación poco fiables.

84. Sobre el terreno, los problemas señalados por algunas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas son, entre otros, los retrasos en la planificación y elaboración de programas y proyectos nacionales, en las transferencias de fondos y en la presentación de informes por los gobiernos, que provocan demoras en la obtención de los productos; los bajos salarios del personal nacional que trabaja en los proyectos de ejecución nacional; el gran movimiento de personal, que conlleva la repetición del

proceso de capacitación y el despilfarro de recursos; la baja calidad de la vigilancia, evaluación y normalización; la falta de buena gobernanza; la diversidad de reglamentos, normas y procedimientos sobre la ejecución/aplicación nacional en los distintos fondos, programas y organismos especializados, que en ocasiones provoca confusión y dificultades en la aplicación.

85. Otros desafíos que afronta la aplicación de proyectos de ejecución nacional se relacionan con la cooperación, coordinación y comunicación entre los diferentes interesados.

**a) Cooperación**

86. También constituyen desafíos los procesos de planificación dilatados y engorrosos, en especial para obtener la aprobación de nuevos programas de cooperación en los países; persiste la falta de sinergia entre los equipos en los países, en particular debido al vacío provocado por los organismos sin representación, con su consiguiente repercusión sobre el MANUD.

**b) Coordinación**

87. Existen demasiados agentes con diferente grado de capacidad programática. Además, se ha determinado que uno de los problemas radica en los cambios de funciones de las instituciones gubernamentales.

**c) Comunicación**

88. El intercambio de información poco sistemático entre los fondos y programas y demás organismos de las Naciones Unidas, por una parte, y con los órganos gubernamentales, por la otra, representa una dificultad, dadas las diferencias de interpretación e interés relativas a las cuestiones que se plantean. La reforma de las Naciones Unidas y los procesos de adaptación y armonización se encuentran en evolución.

89. Los Inspectores opinan que los equipos en los países deberían proponer niveles de remuneración adecuados para el personal nacional contratado en las dependencias de aplicación de proyectos de ejecución nacional, a fin de aumentar su estabilidad en los puestos, asegurar que los productos se obtengan de manera sostenible y lograr economías mediante el uso racional de la capacitación.

90. Los Inspectores opinan también que las dificultades en materia de cooperación, coordinación y comunicación deberían abordarse mediante una mejor coordinación y armonización; y consideran que la eficacia de la ejecución nacional se fortalecería con la aplicación de la recomendación siguiente.

**Recomendación 9**

**Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían presentar propuestas a sus órganos legislativos para continuar simplificando y armonizando las normas y los procedimientos que rigen la ejecución nacional, por conducto de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación, a fin de asegurar la coherencia entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en sus sedes y sobre el terreno.**

**B. Dimensión regional**

91. En 1998, en las directrices de ejecución nacional del CAC (actualmente JJE) se afirmó que, aunque el concepto de ejecución nacional se había formulado inicialmente para proyectos y actividades

nacionales, sus principios podían aplicarse a proyectos regionales y subregionales, pues las entidades intergubernamentales regionales o subregionales o los gobiernos receptores podían responsabilizarse con la gestión de las actividades en nombre de los países participantes y mediante acuerdo con éstos<sup>36</sup>.

92. Además, en 2007, en su resolución 62/208, sobre la revisión trienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, la Asamblea General alentó al sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo a que reforzara su colaboración con las organizaciones intergubernamentales regionales y subregionales y con los bancos regionales, según procediera y con arreglo a sus respectivos mandatos<sup>37</sup>. Más adelante, la Asamblea pidió a las comisiones regionales de las Naciones Unidas que siguieran reforzando su capacidad analítica a fin de apoyar las iniciativas nacionales de desarrollo, a petición de los países en que se ejecutaban programas, y que apoyaran medidas para intensificar la colaboración interinstitucional a nivel regional y subregional<sup>38</sup>.

93. Sobre esta base, todas las comisiones regionales de las Naciones Unidas, así como otras entidades regionales o subregionales, podrían ser asociadas en la aplicación de proyectos de ejecución nacional. Si bien las comisiones regionales constituyen marcos intergubernamentales para la cooperación regional, se ha observado, no obstante, que se ha avanzado muy poco en la aplicación de los programas y proyectos de ejecución nacional a nivel regional.

94. La Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico (CESPAP) "ejecuta directamente sus proyectos de cooperación técnica, centrándose en la cooperación regional". Aunque normalmente la CESPAP no realiza proyectos de ejecución nacional, algunos gobiernos e instituciones nacionales llevan a cabo actividades de cooperación técnica en el contexto de los esfuerzos generales que realiza la CESPAP a fin de promover la cooperación regional para el desarrollo económico y social de Asia y el Pacífico.

95. La Comisión Económica de las Naciones Unidas para África (CEPA) no desempeña ninguna función en el contexto de los proyectos de ejecución nacional relacionados, en particular, con cuestiones transfronterizas, como el agua, las epidemias, la migración y los desastres naturales. Sin embargo, por conducto de sus oficinas subregionales, esta Comisión sí participa activamente en el proceso de formulación de la ECP/MANUD. Además, cumple la función de coordinadora regional y subregional del mecanismo de coordinación regional, sobre la base de las prioridades de la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD) dentro de la Unión Africana (UA), el Banco Africano de Desarrollo (BAfD) y las principales comunidades económicas regionales en la movilización de recursos extrapresupuestarios, en especial para la cooperación técnica, a fin de hacer frente a las necesidades de los Estados miembros, teniendo en cuenta los principios de la gestión basada en los resultados. La ampliación del alcance del mecanismo de coordinación regional, que ya incluye en particular a la CEPA, fortalece la coherencia de todo el sistema en la aplicación de la NEPAD en el marco del programa de creación de capacidad de la UA, bajo cuya égida se formulan también proyectos de ejecución nacional.

96. La Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL) tiene una modalidad de ejecución de proyectos, pero no aplica los métodos de la ejecución nacional. En ocasiones los gobiernos interesados de países donde la Comisión tiene oficinas nacionales proporcionan

---

<sup>36</sup> Arreglos para la ejecución y aplicación nacionales aprobados en nombre del Comité Administrativo de Coordinación (CAC) por el Comité Consultivo en Cuestiones de Programas y Operaciones (CCCPO), en su 13º período de sesiones, Nueva York, septiembre de 1998, párr. 37.

<sup>37</sup> Resolución 62/208 de la Asamblea General, párr. 107.

<sup>38</sup> *Ibid.*, párr. 108.

recursos a la CEPAL para aplicar proyectos concretos a nivel nacional, y en esos casos la Comisión administra centralmente los fondos.

97. Dada la naturaleza de la labor de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE), que elabora instrumentos jurídicos, normas, patrones y reglamentaciones para promover la cooperación e integración regionales, los procedimientos de ejecución nacional no se ajustan a sus actividades principales. No obstante, ha tenido lugar un aumento constante de los componentes de ejecución nacional en los proyectos de cooperación técnica de la Comisión con vistas a fortalecer la responsabilidad y la capacidad nacional de los países de economía en transición para lograr el desarrollo sostenible.

98. La Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia Occidental (CESPAO) no aplica proyectos de ejecución nacional. Sin embargo, ofrece apoyo técnico a nivel nacional a sus países miembros. Esos esfuerzos se realizan en el marco de la promoción de la cooperación regional para el desarrollo económico y social.

99. Aunque la ejecución nacional se concibió originalmente para los programas, proyectos y actividades nacionales, no puede subestimarse el papel de las comisiones regionales. En este sentido, el CAC (actual JJE) afirmó que los vastos conocimientos y la experiencia de las comisiones regionales en las esferas social y económica representaban un gran potencial para establecer redes y asociaciones, y sugirió que los coordinadores residentes celebraran consultas con las comisiones regionales durante la preparación de los programas para los países, a fin de tener en cuenta una perspectiva regional<sup>39</sup>. De ese modo, pueden establecerse sinergias entre programas regionales y nacionales, en particular, entre los que abordan cuestiones transfronterizas.

100. El PNUD contribuye plenamente a la labor de las comisiones regionales facilitando conocimientos específicos para la ejecución de proyectos, incluidos proyectos de ejecución nacional, y considera que los proyectos transfronterizos tienen carácter regional. Por otra parte, los Inspectores opinan que los proyectos regionales transfronterizos podrían incluir proyectos de ejecución nacional en países vecinos, relacionados con cuestiones como el agua, la meteorología y las epidemias, entre otras.

101. Por consiguiente, los Inspectores consideran que, si bien los proyectos que se realizan en países vecinos son de ejecución nacional, forman parte de la dimensión regional. En este sentido opinan que, a tenor de la iniciativa "Unidos en la acción", las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían utilizar el mecanismo de coordinación regional para facilitar la coordinación y promoción de iniciativas conjuntas con las comisiones regionales sobre cuestiones transfronterizas, a fin de maximizar el efecto regional de los proyectos de ejecución nacional.

102. Además, los Inspectores comparten la opinión de que la cooperación interregional ha sido una dimensión relativamente ignorada de la cooperación multilateral en el sistema de las Naciones Unidas. La cooperación interregional requiere una reflexión más profunda y la orientación normativa del Consejo Económico y Social. En este sentido, los Inspectores consideran que la ejecución nacional es uno de los campos de la cooperación interregional que merece ser objeto de reflexión y orientación normativa por el Consejo Económico y Social<sup>40</sup>. El cumplimiento de la siguiente recomendación reforzará la eficacia de la aplicación de los proyectos de ejecución nacional.

---

<sup>39</sup> Actividades operacionales para el desarrollo, nota del Secretario General (A/50/113/Add.1, párr. 10).

<sup>40</sup> Cooperación regional en las esferas económica y social y esferas conexas, E/1998/65/Add.1, párr. 192.

### **Recomendación 10**

**La Asamblea General, en el contexto de su próxima revisión trienal amplia, que se celebrará en su sexagésimo quinto período de sesiones, y el Consejo Económico y Social, deberían solicitar a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que fortalezcan la coordinación con las comisiones regionales de las Naciones Unidas en la planificación, la aplicación y el seguimiento de los proyectos de ejecución nacional, por conducto del sistema de coordinadores residentes y el mecanismo de coordinación regional, a fin de incorporar la perspectiva regional y establecer sinergias entre los programas regionales, subregionales y nacionales, en particular los que incluyen proyectos transfronterizos.**

## **V. CONCLUSIONES**

103. Los Inspectores señalaron algunas experiencias que se pusieron de manifiesto en las respuestas a los cuestionarios y las entrevistas, a saber:

- a) La ejecución nacional promueve la confianza en los sistemas nacionales y se centra más en el fomento de la capacidad, la sostenibilidad y el aumento de la eficacia general de las operaciones de las Naciones Unidas sobre el terreno.
- b) En este sentido, la disposición y el compromiso del gobierno son esenciales para asegurar la responsabilidad y el liderazgo nacionales. La existencia de instituciones gubernamentales fiables es condición previa de la viabilidad de los proyectos de ejecución nacional. De este modo, la ejecución nacional necesita en general inversiones considerables para fortalecer las instituciones gubernamentales y fomentar la capacidad.
- c) En el marco de la ejecución nacional, la gestión de riesgos y el fomento de la capacidad deberían dirigir más atención al cumplimiento de las normas y los reglamentos de las Naciones Unidas.
- d) La gestión de recursos, incluida la que se realice del modo establecido en las reglamentaciones gubernamentales, debería llevarse a cabo de manera compatible con los reglamentos y normas financieros del sistema de las Naciones Unidas.
- e) Se necesita más capacitación para elevar el nivel de los auditores gubernamentales en las auditorías de la ejecución nacional, incluida la capacitación en la utilización de las Normas Contables Internacionales para el Sector Público (IPSAS).
- f) La armonización de las políticas, la terminología y los módulos de capacitación son factores importantes para mantener la atención de los gobiernos en los aspectos fundamentales y reducir el costo de las transacciones.
- g) Es necesario incluir los proyectos de ejecución nacional en los programas sectoriales y elaborar modalidades en cumplimiento de los indicadores de la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda, de 2005.
- h) Sobre la base de la experiencia adquirida en la cooperación entre los países piloto de la iniciativa "Una ONU", como parte del proceso "Unidos en la acción", es necesario adoptar una serie de medidas correctivas relacionadas con la aplicación de los proyectos de ejecución nacional, para mejorar la cooperación y la coordinación entre las organizaciones del sistema

de las Naciones Unidas con otros asociados nacionales, con miras a reforzar la capacidad nacional y el liderazgo gubernamental en la aplicación de estos proyectos.

- i) Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben otorgar mayor importancia a la evaluación de la capacidad nacional (no solamente los aspectos sustantivos y técnicos, sino también la capacidad de gestión, incluida la gestión de los fondos) como parte del proceso de ECP/MANUD.
- j) Se necesitará tiempo para crear capacidad suficiente, en especial en los países más pobres y los que acaban de salir de conflictos. Por consiguiente, para que los gobiernos de esos países dirijan la ejecución de proyectos, los asociados en la aplicación tendrán que asumir un mayor riesgo y presentar informes de manera sistemática. Dichos asociados deberían mitigar el riesgo promoviendo políticas nacionales que impulsen la rendición de cuentas y la creación de capacidad.

104. Los Inspectores determinaron las mejores prácticas sobre la base de las respuestas a los cuestionarios y entrevistas, a saber:

- a) Instituciones e infraestructura nacionales sólidas;
- b) Buena gobernanza, políticas racionales y estructuras nacionales financieras y de gestión viables;
- c) Proceso de selección completo de los asociados en la aplicación, incluida la evaluación de la capacidad de la sociedad civil y las ONG;
- d) Diálogo continuo entre los proveedores de fondos y los asociados en la aplicación;
- e) Disponibilidad de recursos humanos y financieros suficientes para resolver problemas críticos;
- f) Importancia de la aplicación de enfoques integrados a todos los niveles para obtener los mayores resultados con las limitadas capacidades técnicas y financieras de los asociados en la aplicación;
- g) Capacidad de auditoría, vigilancia y evaluación viables a nivel nacional.

105. A fin de propiciar el intercambio y la difusión de las mejores prácticas de ejecución nacional entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, el PNUD sugirió que se formulara una estrategia de intercambio de conocimientos por conducto del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUM), en particular en el marco de su Red de prácticas de coordinación.

La recomendación 11 que figura a continuación tiene por objeto difundir la experiencia adquirida y las mejores prácticas entre todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

#### **Recomendación 11**

**Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían compartir y difundir la experiencia adquirida y las mejores prácticas de los programas y proyectos de ejecución nacional entre todas las organizaciones del sistema en el marco de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación, y en particular del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, con vistas a mejorar la aplicación y las prácticas de ejecución nacional.**

## Anexo I

### CONTEXTO NORMATIVO PARA LA EJECUCIÓN NACIONAL

En 1992, en su resolución 47/199, sobre la revisión trienal de la política relativa a las actividades operacionales para el desarrollo en el sistema de las Naciones Unidas, la Asamblea General reiteró que la ejecución nacional **debía ser la norma**, teniendo en cuenta las necesidades y la capacidad de los países receptores.

En 1995, en su resolución 50/120, sobre la revisión trienal de la política relativa a las actividades operacionales para el desarrollo en el sistema de las Naciones Unidas, la Asamblea General decidió que el sistema de las Naciones Unidas continuara la labor encaminada a **mejorar las definiciones** de ejecución nacional y enfoque por programas, **así como las directrices** al respecto.

En 1998, en su resolución 53/192, sobre la revisión trienal de la política relativa a las actividades operacionales para el desarrollo en el sistema de las Naciones Unidas, la Asamblea General **amplió el alcance** de la ejecución nacional y:

- Decidió que el sistema de las Naciones Unidas aprovechara en la mayor medida posible y practicable la pericia nacional disponible y las tecnologías locales;
- Exhortó a todos los fondos y programas a que examinaran las vías de aumentar la adquisición de bienes y servicios de los países en desarrollo, para promover la cooperación Sur-Sur y mejorar la ejecución nacional;
- Pidió que se siguieran elaborando directrices comunes para las oficinas exteriores en lo referente a la contratación, capacitación y remuneración del personal nacional de proyectos, incluidos los consultores nacionales, a fin de fortalecer la cohesión del sistema;
- Pidió a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que continuaran su labor de promoción, mejora y ampliación de la ejecución nacional.

En 2001, en su resolución 56/201, sobre la revisión trienal de la política relativa a las actividades operacionales para el desarrollo en el sistema de las Naciones Unidas, la Asamblea General **reiteró** que el sistema de las Naciones Unidas:

- Debía recurrir a los especialistas nacionales y las tecnologías locales disponibles;
- Debía elaborar directrices comunes sobre el terreno relativas a la contratación, remuneración y capacitación del personal nacional de proyectos, con inclusión de consultores nacionales, para la formulación y ejecución de proyectos y programas de desarrollo;
- Pidió a los fondos, programas y organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas que simplificaran aún más sus normas y procedimientos, entre otros, los procedimientos para la ejecución de los programas y proyectos.

En 2004, en su resolución 59/250, sobre la revisión trienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales para el desarrollo en el sistema de las Naciones Unidas, la Asamblea General **amplió ligeramente el alcance** de la ejecución nacional y reiteró que el sistema de las Naciones Unidas para el **desarrollo**:

- Debía utilizar en la mayor medida posible la ejecución nacional y los especialistas y las tecnologías nacionales disponibles, **como norma de la realización de las actividades operacionales.**

En 2007, en su resolución 62/208, sobre la revisión trienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales para el desarrollo en el sistema de las Naciones Unidas, la Asamblea General **amplió aún más el alcance** de la ejecución nacional y reiteró que:

- El sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo debía utilizar al máximo posible la ejecución nacional y los especialistas y tecnologías nacionales disponibles, como norma de la realización de las actividades operacionales, **prestando atención especial a las estructuras nacionales y evitando, siempre que fuese posible, la práctica de establecer dependencias paralelas de ejecución fuera de las instituciones nacionales y locales.**

*Fuente:* Resoluciones de la Asamblea General sobre la revisión trienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales para el desarrollo en el sistema de las Naciones Unidas.

Anexo II

SINOPSIS DE LAS MEDIDAS QUE HAN DE ADOPTAR LAS ORGANIZACIONES PARTICIPANTES  
CON RESPECTO A LAS RECOMENDACIONES DE LA DCI - JIU/REP/2008/4

	Efectos previstos	Naciones Unidas y sus fondos y programas											Organismos especializados y OIEA													
		Naciones Unidas*	UNCTAD	UNODC	PNUMA	ONU-Hábitat	ACNUR	OOPS	PNUD	UNFPA	UNICEF	PMA	UNOPS	OIT	FAO	UNESCO	OACI	OMS	UPU	UIT	OMM	OMI	OMPI	ONUDI	OMT	OIEA
Informe	Para la adopción de medidas	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
	Para información	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Recomendación 1	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 2	e	L																								
Recomendación 3	g	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	e	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 5	g	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 6	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
Recomendación 7	f	L																								
Recomendación 8	g	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 9	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 10	e	L																								
Recomendación 11	b	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

**Leyenda:** L: Recomendación dirigida a un órgano legislativo.

E: Recomendación dirigida a un jefe ejecutivo.

: La organización no debe adoptar ninguna medida acerca de esta recomendación.

**Efectos previstos:** a) mejor rendición de cuentas; b) difusión de las mejores prácticas; c) mayor coordinación y cooperación; d) mejor control y cumplimiento; e) mayor eficacia; f) ahorros significativos; g) más eficiencia; h) otros.

\* Abarca todas las entidades enumeradas en el documento ST/SGB/2002/11 excepto la UNCTAD, la UNODC, el PNUMA, la ONU-Hábitat, el ACNUR y el OOPS.

----