



Asamblea General

Distr. general
26 de junio de 2012
Español
Original: inglés

Sexagésimo sexto período de sesiones
Tema 117 del programa
**Seguimiento de los resultados de
la Cumbre del Milenio**

Evaluación independiente de las enseñanzas obtenidas en la ejecución de la iniciativa “Unidos en la acción”

Nota del Secretario General

De conformidad con el párrafo 21 de la resolución 64/289 de la Asamblea General, relativa a la coherencia de todo el sistema, el Secretario General, tras celebrar consultas con los Estados Miembros, nombró a nueve expertos para que, a título personal, integraran el Grupo de Gestión de la Evaluación para la evaluación independiente de las enseñanzas obtenidas en la ejecución experimental de la iniciativa “Unidos en la acción”.

El Secretario General tiene el honor de transmitir a los Estados Miembros el informe de la evaluación independiente, presentado por el Presidente del Grupo de Gestión de la Evaluación al Presidente de la Asamblea General el 12 de junio de 2012.



Carta de fecha 12 de junio 2012 dirigida al Presidente de la Asamblea General por la Presidenta del Grupo de Gestión de la Evaluación, por la que transmite el informe de la evaluación independiente de las enseñanzas obtenidas en la ejecución de la iniciativa “Unidos en la acción”

En mi calidad de Presidenta elegida del Grupo de Gestión de la Evaluación para la evaluación independiente de las enseñanzas obtenidas en la ejecución de la iniciativa “Unidos en la acción”, constituido por el Secretario General, tengo el honor de transmitirle el informe final de la evaluación.

De conformidad con las disposiciones especiales para la evaluación, aprobadas por la Asamblea General en el párrafo 21 de su resolución 64/289, el informe de la evaluación se presentó al Presidente de la Asamblea General durante el sexagésimo sexto período de sesiones de la Asamblea.

Con arreglo a las normas y estándares del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas, los informes de evaluación requieren una respuesta explícita de las autoridades y la administración a las que se dirigen sus recomendaciones. Por tanto, me permito compartir también el informe con el Secretario General.

Le agradecería que tuviera a bien incluir la información sobre la evaluación independiente en su sitio web www.un.org/en/ga/president/66/. Dado el gran interés de los Estados Miembros en la evaluación, esta herramienta de comunicación ha sido muy bien recibida.

Le agradezco nuevamente el apoyo prestado a la evaluación independiente y le reitero las seguridades de mi más alta consideración.

(Firmado) Liliam **Flores Ortega Rodríguez**
Presidenta del Grupo de Gestión de la Evaluación

Informe sobre la evaluación independiente de las enseñanzas obtenidas en la ejecución de la iniciativa “Unidos en la acción”

Resumen

El presente informe resume los resultados de la evaluación independiente de las enseñanzas obtenidas en la ejecución de la iniciativa “Unidos en la acción” realizada en 2011-2012, de conformidad con la solicitud formulada por la Asamblea General en el párrafo 139 de su resolución 62/208 y el párrafo 21 de su resolución 64/289.

El informe contiene los antecedentes de la iniciativa “Unidos en la acción” (sección I), el mandato, la modalidad, el propósito, el objetivo, el alcance y la metodología de la evaluación (sección II), la configuración de “Unidos en la acción” (sección III), constataciones (sección IV), conclusiones (sección V), recomendaciones (sección VI), enseñanzas obtenidas (Sección VII) y observaciones finales (sección VIII).

El presente informe resumido se basa en un informe completo de evaluación preparado por un equipo de consultores, que contiene gran cantidad de datos empíricos y análisis conformes a las normas y estándares del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas.

I. Antecedentes de “Unidos en la acción”

1. El enfoque “Unidos en la acción” surgió de decisiones adoptadas a nivel intergubernamental sobre las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo. En las resoluciones sobre la revisión trienal amplia de la política aprobadas en 2001, 2004 y 2007¹, la Asamblea General pidió que se fortaleciera el sistema. “Unidos en la acción” incluyó medidas experimentales para responder a estas disposiciones.

2. El Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005 (véase la resolución 60/1 de la Asamblea General) contenía sugerencias encaminadas a lograr que el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo fuera más coherente, eficaz y pertinente. Los Estados Miembros recomendaron reformas operacionales destinadas a mejorar los resultados de las actividades de las Naciones Unidas en los países, a través de medidas como un papel reforzado del oficial superior residente, ya se trate de un representante especial, un coordinador residente o un coordinador de asuntos humanitarios, y un marco común de gestión, programación y supervisión.

3. En el Documento Final de la Cumbre Mundial, la Asamblea General invitó al Secretario General a reforzar aún más la gestión y la coordinación de las actividades operacionales de las Naciones Unidas, y a hacer propuestas para lograr una administración más rigurosa de las entidades que trabajan en las esferas del desarrollo, la asistencia humanitaria y el medio ambiente, para su examen por los Estados Miembros. En respuesta, el Secretario General constituyó el Grupo de Alto Nivel sobre la coherencia de todo el sistema de las Naciones Unidas, que publicó su informe, “Unidos en la acción”, en noviembre de 2006 (véase A/61/583).

4. Una de las principales recomendaciones del Grupo de Alto Nivel fue que los integrantes del sistema de las Naciones Unidas trabajaran “Unidos en la acción” a nivel nacional. Esto incluía la adopción de “cuatro elementos”, a saber, Un Líder, Un Programa, Un Presupuesto y, cuando procediera, Una Oficina.

5. Esta propuesta fue concebida en el marco de la aceleración de los progresos hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y otros objetivos de desarrollo acordados internacionalmente. El informe también contenía propuestas de gran alcance sobre nuevos arreglos de gobernanza y financiación a nivel central para apoyar el enfoque “Unidos en la acción”.

6. Aunque los Estados Miembros no apoyaron la mayoría de las recomendaciones del Grupo de Alto Nivel, las propuestas catalizaron la aprobación de resoluciones sobre la coherencia de todo el sistema en 2008, 2009 y 2010 (resoluciones 62/277, 63/311 y 64/289).

7. A finales de 2006, el Secretario General anunció oficialmente que ocho países se habían ofrecido para poner en práctica con carácter experimental el enfoque “Unidos en la acción”: Albania, Cabo Verde, Mozambique, el Pakistán, Rwanda, la República Unida de Tanzania, el Uruguay y Viet Nam. El Secretario General pidió a la Presidencia del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo que encabezara un proceso con los jefes ejecutivos del Grupo para aplicar la iniciativa “Una ONU”, sobre la base del interés expresado por los países receptores.

¹ Resoluciones 56/201, 59/250 y 62/208. A partir de 2012, la revisión trienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales efectuada por la Asamblea General pasó a ser cuatrienal.

8. El propósito de la fase experimental era permitir que el sistema de las Naciones Unidas, en cooperación con los gobiernos anfitriones y en apoyo de los objetivos nacionales de desarrollo, elaborara enfoques para mejorar la coherencia, eficiencia y eficacia en el plano nacional, reducir los costos de transacción de los asociados nacionales, y determinar lo que funciona mejor en diferentes situaciones nacionales.

9. “Unidos en la acción” comenzó a principios de 2007. Representantes de los Gobiernos de los ocho países piloto, así como de otros países que adoptaron voluntariamente la iniciativa “Unidos en la acción”, se reunieron en Maputo en 2008, en Kigali en 2009, en Hanoi en 2010 y en Montevideo en 2011, para intercambiar las experiencias y enseñanzas obtenidas, y considerar el camino a seguir.

10. En 2007, el Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas llevó a cabo evaluaciones de los programas experimentales ejecutados en el marco de “Unidos en la acción”. En 2010, siete de los ocho países piloto (Albania, Cabo Verde, Mozambique, Rwanda, la República Unida de Tanzania, el Uruguay y Viet Nam) llevaron a cabo evaluaciones amplias dirigidas por los países.

II. Evaluación independiente de “Unidos en la acción”

A. Mandato y modalidad de la evaluación

11. La Asamblea General pidió inicialmente una evaluación independiente de “Unidos en la acción” en su resolución 62/208, de 19 de diciembre de 2007, relativa a la revisión trienal amplia de la política, y confirmó dicho mandato en el párrafo 21 de la resolución 64/289, de 2 de julio de 2010, relativa a la coherencia de todo el sistema.

12. Por la resolución 64/289, la Asamblea aprobó la modalidad para la evaluación independiente propuesta por el Secretario General. Además, encomendó la supervisión de la evaluación a un grupo regionalmente equilibrado de expertos en evaluación, el Grupo de Gestión de la Evaluación, que contaría con el apoyo de una secretaría y un equipo de consultores. Los miembros del Grupo de Gestión de la Evaluación figuran en el anexo del presente informe.

B. Propósito, objetivo y alcance de la evaluación

13. El propósito final de la evaluación independiente es obtener información para la revisión cuatrienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales para el desarrollo que se realizará a finales de 2012, así como para otros procesos intergubernamentales relacionados con la coherencia del sistema.

14. El objetivo general de la evaluación es determinar la contribución y el valor añadido de “Unidos en la acción”, y extraer enseñanzas importantes para el sistema de las Naciones Unidas. La intención es hacer una evaluación sintética de las enseñanzas aprendidas de la fase experimental, y no una evaluación comparativa de los resultados obtenidos en los distintos países. Para evaluar el progreso general de “Unidos en la acción”, se han utilizado los criterios de pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad.

15. La evaluación abarca el período comprendido entre 2006 (año anterior al lanzamiento de “Unidos en la acción”) y 2011. El mandato consiste en evaluar: a) las iniciativas de “Unidos en la acción” emprendidas en los ocho países piloto; b) los progresos, los procesos y el contexto, así como las enseñanzas aprendidas de la fase experimental; y c) los problemas sin resolver de “Unidos en la acción”, junto con las cuestiones sistémicas relacionadas con la reforma de las Naciones Unidas u ocasionadas por “Unidos en la acción” a nivel de las sedes, las regiones y los países.

16. La evaluación no abarca a los demás países que decidieron adoptar la iniciativa “Unidos en la acción” o algunos de sus elementos. Tampoco comprende a los países que han adoptado marcos de asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo reformados ni se evalúan los resultados generales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo en algunos o todos los países piloto.

C. Las preguntas clave de la evaluación

17. Teniendo en cuenta el mandato marco para la evaluación independiente, la labor se basó en las siguientes preguntas clave:

- ¿Cuáles fueron las intenciones originales de “Unidos en la acción”?
- ¿Por qué los países se ofrecieron voluntariamente, y cómo pueden relacionarse las intenciones de “Unidos en la acción” con las circunstancias de los países?
- ¿Qué procesos y recursos se establecieron para poner en práctica “Unidos en la acción” a nivel nacional, regional y mundial?
- ¿Qué sucedió a nivel nacional, y cómo influyó el contexto en la manera en que “Unidos en la acción” se llevó a cabo?
- ¿Cuáles fueron los cambios más significativos (a nivel nacional, regional y mundial) a los que “Unidos en la acción” contribuyó en relación con los objetivos previstos, y hubo alguna consecuencia no prevista? ¿Cómo y por qué se produjeron esos cambios y consecuencias?
- ¿De qué manera el sistema de las Naciones Unidas (en particular, las sedes de las entidades del sistema de las Naciones Unidas) apoyó y/o limitó la aplicación y los resultados de “Unidos en la acción” —o produjo consecuencias no previstas?
- ¿Cuáles son las enseñanzas fundamentales, sobre la base de las contribuciones positivas o los retos de la iniciativa “Unidos en la acción”, que se pueden tener en cuenta en la labor futura del sistema de las Naciones Unidas?

D. Enfoque basado en una teoría del modelo de cambio

18. El informe del Grupo de Alto Nivel introdujo el concepto de cuatro elementos unificados: Un Programa, Un Líder, Un Marco Presupuestario y Una Oficina. Estos elementos representan el marco original de “Unidos en la acción” y sirvieron de base para el enfoque conceptual de la evaluación.

19. Sin embargo, se observó que otras estrategias cobraban importancia en el curso de la ejecución: en particular el concepto de Una Voz, distinto de Un Líder; y el concepto de Un Fondo, distinto de Un Marco Presupuestario (o Un Presupuesto). En

la práctica, son seis los elementos que se han aplicado en la mayoría de los países piloto. Esto se tuvo en cuenta en la recopilación de datos y el análisis de la evaluación.

20. Dado que no había ningún marco común acordado para la ejecución de “Unidos en la acción” más allá de la definición amplia de esos elementos, primero era necesario, para los fines de la evaluación, establecer un modelo básico para evaluar sus efectos a nivel del país y del sistema de las Naciones Unidas: la teoría del modelo de cambio (véase el gráfico).

21. El modelo muestra el camino que los países debían recorrer para alcanzar la meta final, a saber, estar en mejores condiciones para la consecución de los objetivos nacionales de desarrollo. La teoría muestra los parámetros de referencia y resultados en los distintos niveles que deben cumplirse en el plano nacional para avanzar hacia la meta.

22. El propósito de la aplicación de los cuatro elementos y el cumplimiento de los parámetros de referencia conexos era contribuir al logro de cuatro resultados inmediatos: reducción de la duplicación, reducción de la fragmentación, reducción de la competencia por los fondos, y mejoramiento de la capacidad para aplicar enfoques estratégicos

23. Estos resultados inmediatos no permitirían en sí mismos alcanzar la meta final, a saber, que los países pudieran alcanzar sus objetivos nacionales de desarrollo. Se requerirían resultados de mayor nivel o estados intermedios en el proceso de consecución de la meta.

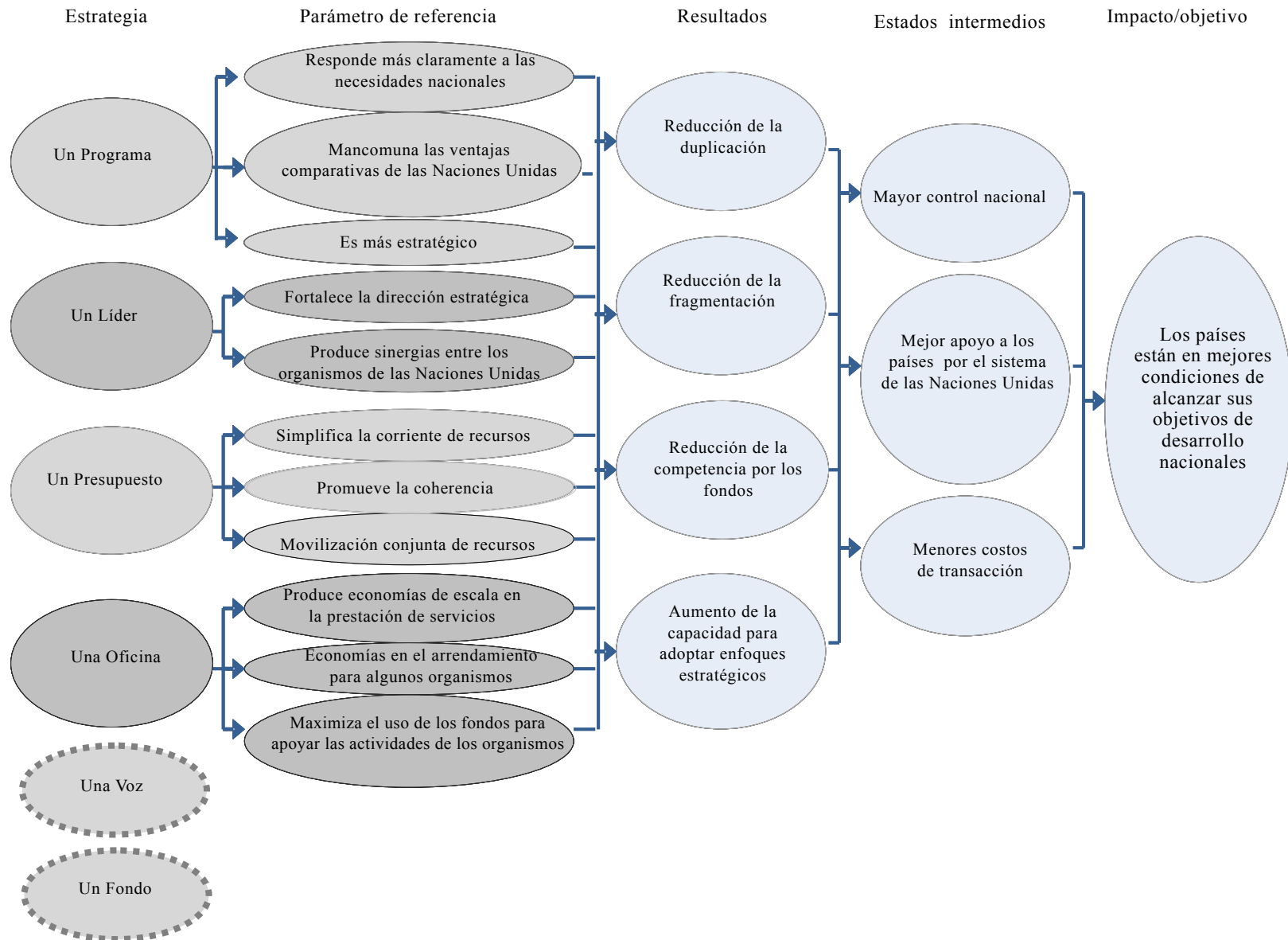
24. Se identificaron tres estados intermedios: aumento del control nacional, mejoramiento de la prestación de apoyo a los países por el sistema de las Naciones Unidas y reducción de los costos de transacción. Si estos estados intermedios se cumplen satisfactoriamente, promoverán en gran medida el logro de la meta, pero no son suficientes para ello.

E. Metodología

25. Durante una fase inicial de tres meses, se llevó a cabo una revisión sistemática de fuentes secundarias de datos, a saber: a) los documentos de antecedentes sobre el sistema de las Naciones Unidas, b) las evaluaciones dirigidas por los países en siete de los ocho países piloto², que se sometieron a una evaluación crítica de su independencia, credibilidad y utilidad para la evaluación independiente, c) los documentos relacionados con la ejecución de la fase experimental de “Unidos en la acción” en el Pakistán, y d) los documentos relacionados con las cuestiones sistémicas derivadas del apoyo prestado por las iniciativas de “Unidos en la acción” u ocasionadas por ellas en las sedes y las regiones.

² Albania, Cabo Verde, Mozambique, Rwanda, la República Unida de Tanzania, el Uruguay y Viet Nam.

Teoría genérica del cambio para aplicar la iniciativa “Unidos en la acción” en el plano nacional



26. Durante la fase de ejecución de seis meses, el enfoque de la teoría del cambio descrita constituyó la base de la metodología general de la evaluación. Este fue un elemento fundamental para la preparación de directrices para la recopilación de datos a nivel nacional y a otros niveles y para analizar lo que se había hecho, por qué y con qué resultados en cada uno de los países individualmente y en su conjunto. Este proceso permitió que los datos que debían reunirse y analizarse respondieran a las preguntas clave de la evaluación y determinaran los resultados de “Unidos en la acción” sobre la base de los criterios de evaluación.

27. Se visitaron los ocho países piloto para la recopilación de los datos primarios de los gobiernos, otras partes interesadas nacionales, las oficinas de los coordinadores residentes y los equipos de las Naciones Unidas en el país. También se obtuvieron datos empíricos mediante una encuesta sobre las prácticas de financiación y las prácticas institucionales realizada por todas las oficinas de los coordinadores residentes en los ocho países piloto y los equipos de las Naciones Unidas en el país. Se celebraron reuniones con las partes interesadas a nivel regional (Bangkok, Ginebra y Panamá) y en las sedes (Ginebra, Nueva York, Roma y Viena), y con el personal de las misiones permanentes de los Estados Miembros en Nueva York.

28. Todos los datos se verificaron y triangularon y se sometieron a mayor análisis sobre la base de la teoría del cambio para formular conclusiones, recomendaciones y enseñanzas aprendidas acerca de los ocho países piloto y su interacción con otras partes del sistema de las Naciones Unidas.

29. El presente informe resumido se basa en un informe de evaluación completo, que contiene gran cantidad de datos empíricos de todas las fuentes. El informe completo incluye hojas de información detallada sobre los países validadas por las oficinas de los coordinadores residentes y los equipos de las Naciones Unidas en esos países.

F. Consultas con las partes interesadas

30. Los países piloto y otros Estados Miembros, así como miembros del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Comité de Alto Nivel sobre Gestión, el Comité de Alto Nivel sobre Programas y el Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas, hicieron extensas observaciones que se tuvieron en cuenta en la finalización de ambos informes. Con todo, las opiniones expresadas en ambos informes son las del Grupo de Gestión de la Evaluación, basadas en los datos empíricos recogidos por un equipo de consultores.

G. Limitaciones

31. La diversidad de los enfoques utilizados para la ejecución de “Unidos en la acción” constituyó un reto para la evaluación independiente. La enorme diversidad de los contextos nacionales dificultó la generalización de las constataciones y conclusiones.

32. La evaluación de los resultados de las políticas, programas y planes exige normalmente que se determine con precisión la situación antes de su ejecución. Sin embargo, prácticamente no había datos básicos.

33. En la mayoría de los casos no se disponía de información sobre los resultados de los programas ni las prácticas institucionales. La agregación de los datos y la triangulación de la información de distintas fuentes se vieron obstaculizadas por incoherencias en los parámetros y las prácticas de los administradores de los programas, diferencias en los marcos presupuestarios, y sistemas de gestión de la información desiguales e incompletos, en particular con respecto a la información financiera.

34. El Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo solo presentó una metodología para medir los costos de transacción en octubre de 2010. La metodología no ha sido aplicada por todos los equipos de las Naciones Unidas en los países. Por tanto, se contó con muy pocos datos sobre la medición de los costos de transacción.

III. Configuración de “Unidos en la acción”

A. Nivel del país piloto

35. Según las clasificaciones en vigor del Banco Mundial, dos de los ocho países piloto son países de ingresos medianos altos (Albania y el Uruguay), tres son países de ingresos medianos bajos (Cabo Verde, el Pakistán y Viet Nam), y tres son países de bajos ingresos (Mozambique, Rwanda y la República Unida de Tanzania). El nivel de ingresos de los países explica en parte las diferencias significativas entre ellos en lo que respecta a las cuantías de asistencia oficial para el desarrollo, la asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo y el apoyo recibido a través de la iniciativa “Unidos en la acción”.

36. Todos los países piloto aplicaron la estrategia de Un Programa, Un Líder, Un Marco Presupuestario y Un Fondo. La mayoría de los países piloto también añadieron la estrategia de Una Voz como enfoque distinto de Un Líder. Una Oficina tenía por finalidad promover el arrendamiento conjunto de las oficinas de las Naciones Unidas, junto con procedimientos comunes para reducir los costos de transacción.

37. La estrategia de Un Programa se llevó a cabo de manera diferente en los países piloto. Un cambio estratégico importante se produjo en relación con los programas conjuntos. Aunque estos se aprobaron uniformemente en la primera generación de Un Programa (con muchas diferencias en la gestión y ejecución), algunas divergencias comenzaron a aparecer en la segunda generación. Algunos países pasaron del marco de asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo a un programa de asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo, por lo general con el consiguiente pasaje de programas conjuntos a programación conjunta. Otras divergencias surgieron en la supervisión y gestión en general, incluso en el compromiso oficial de los gobiernos con la planificación de los programas y la asignación de recursos, el uso de grupos de coordinación temáticos y la solicitud de evaluaciones dirigidas por los países.

38. La estrategia de Un Líder permitió que los equipos de las Naciones Unidas en los países trabajaran juntos en la programación y asignación de recursos. Aunque el puesto de coordinador residente existe en la gran mayoría de los países donde está presente el sistema de las Naciones Unidas, ha adquirido mayor protagonismo en los países participantes en “Unidos en la acción”. En varios países piloto este fenómeno se vincula con el acuerdo voluntario de los miembros de los equipos de las Naciones

Unidas en los países de respetar un código de conducta que rija la relación entre los intereses individuales de su organización y los del equipo en el país en su conjunto. El nombramiento de directores para el país del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo ha fortalecido la separación funcional entre el coordinador residente y el representante residente del PNUD.

39. Aunque Una Voz no integra formalmente “Unidos en la acción”, se introdujo en distintas etapas en todos los países piloto. Algunos países lo interpretaron como un subcomponente de Un Líder, mientras que otros lo consideraron un elemento completamente distinto. Otros elementos todavía se están desarrollando en algunos países —por ejemplo, la formalización de equipos de comunicación conjuntos y sitios web comunes.

40. Todos los países adoptaron Un Marco Presupuestario, destinado a garantizar la transparencia de las actividades planificadas y los resultados previstos, identificar los recursos y las deficiencias de financiación, y mejorar el rendimiento. La movilización conjunta de recursos para obtener resultados acordados en el marco de Un Programa fue una gran innovación en todos los países piloto.

41. Un Fondo se convirtió en el catalizador de un enfoque inclusivo de la presencia de las Naciones Unidas, que abarque una gama más amplia de organizaciones, grandes o pequeñas, residentes o no residentes. Un Fondo es una reserva común de recursos suplementarios utilizados en algunos países para recaudar fondos adicionales para Un Programa, de preferencia plurianuales y no asignados a fines concretos. La cuantía de Un Fondo varía sustancialmente, con consecuencias significativas para Un Programa. Se ha dado a los gobiernos mayor flexibilidad para utilizar la asistencia de las Naciones Unidas en ámbitos innovadores no incluidos en los anteriores marcos de asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo.

42. Quince donantes³ aportaron a Un Fondo y al plan ampliado de financiación un total de 585 millones de dólares entre 2008 y 2011. Cinco donantes representaron el 83% de todos los compromisos: el Canadá, España, Noruega, los Países Bajos, y el Reino Unido.

43. La asignación de fondos a organizaciones se basó en acuerdos sobre las funciones y responsabilidades de cada participante en Un Programa, las necesidades de financiación y el desempeño de los programas. En la mayoría de los países piloto, Un Programa se adecuó en gran medida al anterior marco de asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo y reflejó el predominio de los fondos y programas. En los países piloto en su conjunto, los fondos y programas recibieron el 67% de los recursos, en comparación con el 29% para los organismos especializados y el 4% para los organismos no residentes.

³ Australia, Austria, Canadá, España, Finlandia, Francia, Irlanda, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelandia, los Países Bajos, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Suecia, Suiza y la Unión Europea. El Gobierno de Suecia y la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo cuentan como un solo donante, y el Gobierno de Suiza y la Agencia Suiza para la Cooperación y el Desarrollo cuentan también como un solo donante, a pesar de que en el portal de la Oficina del Fondo Fiduciario de Asociados Múltiples figuran con cuentas separadas. Este total de financiación no incluye los recursos de la Oficina de Coordinación de Operaciones para el Desarrollo y algunos organismos especializados, ni el apoyo adicional de algunos donantes que aportaron personal del cuadro orgánico por un período determinado a algunas de las oficinas de los coordinadores residentes (como en Viet Nam)

44. La estrategia de Una Oficina no se aplicó uniformemente, aunque todos los países piloto adoptaron medidas de simplificación y armonización de las actividades. El concepto se centró en ámbitos como la adquisición, la contratación y los sistemas de tecnología de la información.

B. Niveles sistémicos

45. El lanzamiento de “Unidos en la acción” en 2007 se produjo en el contexto de reformas mayores derivadas de la Cumbre Mundial de 2005. En ese momento, muchas organizaciones de las Naciones Unidas hacían grandes reformas estructurales y normativas propias, que estaban influenciadas por procesos y conceptos de reforma más amplios, y promovían un espíritu de coherencia de todo el sistema. Estas medidas se reforzaron mutuamente y generaron sinergias, pues las distintas organizaciones trataban de armonizar sus reformas internas con la coherencia de todo el sistema. Al mismo tiempo, las distintas organizaciones de las Naciones Unidas intensificaron su participación en los mecanismos interinstitucionales, principalmente a través del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

46. A pesar de ser específicos para los contextos de cada organización, los procesos de reforma tenían algunos elementos comunes. Incluían la introducción de principios de gestión basados en resultados en todos los niveles, una tendencia a la descentralización, el fortalecimiento de las capacidades a nivel regional y nacional, la preparación de planes estratégicos de mediano plazo y la simplificación y armonización de las prácticas institucionales.

47. Los países piloto de “Unidos en la acción” contribuyeron a la reforma, tanto en los niveles más altos del sistema (en particular, el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo), como dentro de las distintas entidades de las Naciones Unidas. En 2008, el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo creó el sistema de gestión y rendición de cuentas. Basado en anteriores acuerdos interinstitucionales, este ofrece a las Naciones Unidas un sistema de gestión más coherente y sólido. Su objetivo es encontrar un equilibrio entre el principio de rendición de cuentas mutua entre el coordinador residente y el equipo de las Naciones Unidas en el país (rendición de cuentas horizontal) y la responsabilidad y rendición de cuentas directas de los distintos representantes dentro de sus respectivas organizaciones (rendición de cuentas vertical).

48. El sistema de gestión y rendición de cuentas se acompañó de una serie de herramientas de orientación para la evaluación del coordinador residente y el equipo de las Naciones Unidas en el país, la descripción del puesto y el mandato del coordinador residente y modelos de códigos de conducta y de presentación de informes. Se elaboró un plan de acción para aplicar el sistema.

49. La iniciativa “Unidos en la acción” también se incorporó en las medidas para simplificar y armonizar las prácticas institucionales y reducir los costos de transacción. Las prácticas institucionales y los servicios comunes se convirtieron en un elemento importante de la labor en el plano interinstitucional, en particular mediante la red conjunta de financiación y operaciones del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Comité de Alto Nivel sobre Gestión. El Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Comité de Alto Nivel sobre Gestión elaboraron conjuntamente directrices y herramientas importantes en ámbitos como la tecnología de las comunicaciones y la información, servicios comunes y adquisiciones, así como para la gestión de los fondos fiduciarios de asociados múltiples.

IV. Constataciones⁴

A. Un Programa

50. Un Programa ha estado en el centro de los esfuerzos para responder a las necesidades y prioridades en todos los países piloto de “Unidos en la acción”. Sin embargo, hubo problemas para definir el justo equilibrio entre el interés estratégico y el carácter inclusivo. Se prestó gran atención al aumento del acceso de los países piloto a los mandatos y recursos de los organismos no residentes.

51. Al comienzo de “Unidos en la acción”, el programa conjunto fue la modalidad preferida. Las intervenciones eran concebidas y desarrolladas por grupos de organizaciones. En algunos casos, se trataba de programas existentes que se adaptaron e incorporaron a “Unidos en la acción”. Este enfoque de primera generación se fue reemplazando cada vez más por una programación conjunta basada en una evaluación de los ámbitos donde el apoyo de las Naciones Unidas podía responder mejor a las necesidades y prioridades nacionales, haciendo especial hincapié en los resultados conjuntos a los que el sistema de las Naciones Unidas podía hacer una mayor contribución. La segunda generación de la programación conjunta produjo muchos casos de mejoramiento de las relaciones con los programas y actividades de los donantes. Un nuevo enfoque consiste en incorporar la programación conjunta en un plan de asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo y no en un marco de asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo.

52. En los informes anuales y las evaluaciones de los proyectos y programas ejecutados en el marco de la primera generación de Un Programa se informó de muchos resultados obtenidos, en particular sobre cuestiones interdisciplinarias, como igualdad de género, derechos humanos y VIH/SIDA. Sin embargo, es muy difícil determinar sobre una base empírica si estos resultados son significativamente diferentes de los obtenidos en programas anteriores no relacionados con “Unidos en la acción”.

53. Los países piloto hicieron considerables esfuerzos para mejorar los sistemas de seguimiento y evaluación de Un Programa. Esto demostró ser una tarea sumamente compleja que aún no ha dado resultados satisfactorios.

54. A medida que los países piloto avanzaban hacia el establecimiento de documentos de programación conjunta, los fondos y programas tuvieron que elaborar documentos del programa común para el país que incluyeran solo sus actividades. Esto fue necesario para que sus respectivas juntas ejecutivas aprobaran los documentos. Los organismos especializados no se vieron afectados por este problema, ya que no requieren la aprobación de sus actividades operacionales por sus órganos rectores.

⁴ La presente sección del informe contiene un resumen sucinto de los amplios datos presentados en un informe de evaluación completo preparado por consultores. Las constataciones adicionales pertinentes para los diferentes niveles de análisis de la teoría del cambio se encontrarán en la sección V (conclusiones).

B. Un Marco Presupuestario

55. Un Marco Presupuestario es una gran innovación que permite que un equipo de las Naciones Unidas en el país presente todas las actividades programáticas planificadas y presupuestadas en un solo lugar, junto con las fuentes de financiación disponibles y previstas, incluido Un Fondo. Esto no se aplicó de forma coherente en todos los países piloto.

C. Un Fondo

56. Varios países donantes apoyaron activamente la iniciativa “Unidos en la acción”. Además de contribuir a Un Fondo, prestaron asistencia a nivel nacional a las oficinas de los coordinadores residentes mediante la aportación de fondos o personal. Los donantes también prestaron asistencia a las estructuras de coordinación en los planos mundial o regional, como la Oficina de Coordinación de Operaciones para el Desarrollo y los equipos regionales del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

57. Los recursos financieros adicionales de Un Fondo, así como del plan de financiación ampliado del Fondo para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio han sido cruciales para motivar a más organizaciones a trabajar conjuntamente. Como mecanismos innovadores de financiación previsible y para fines generales, estos fondos pueden facilitar las respuestas a las necesidades y prioridades nacionales, sobre todo en cuestiones transversales. Con todo, se plantean dudas respecto de la sostenibilidad de estos nuevos arreglos, ya que en la actualidad hay incertidumbre acerca de los compromisos de los donantes.

58. El papel de la Oficina del Fondo Fiduciario de Asociados Múltiples como agente administrativo de Un Fondo ayudó a introducir cierta uniformidad en los enfoques financieros. La Oficina del Fondo Fiduciario de Asociados Múltiples también administra el Fondo para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el plan de financiación ampliado para los países que adoptan el enfoque “Unidos en la acción”.

D. Un Líder

59. Los países piloto han tratado de dar al coordinador residente una mayor función rectora y de aumentar la rendición de cuentas mutua entre el coordinador residente y los miembros del equipo de las Naciones Unidas en el país. A pesar de los intentos notables del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo por aclarar esta cuestión a través del sistema de gestión y rendición de cuentas, la rendición de cuentas vertical dentro de las organizaciones todavía prevalece sobre la rendición de cuentas horizontal a nivel de país. Los coordinadores residentes son responsables ante los equipos de las Naciones Unidas en el país y todo el sistema de las Naciones Unidas, pero no ejercen autoridad sobre los miembros del equipo de las Naciones Unidas en el país.

60. Aunque ha habido progresos en el fortalecimiento del control común del sistema de coordinadores residentes en los países piloto, con la asistencia de la introducción de los directores del PNUD para el país, los miembros del equipo de las Naciones Unidas en el país todavía expresan reservas acerca de la eficacia de la

separación funcional entre el coordinador residente para todo el sistema de las Naciones Unidas y el representante residente del PNUD.

E. Una Voz

61. La incorporación de Una Voz proporcionó una mayor coherencia al diálogo sobre promoción y políticas, aumentó la visibilidad y ayudó a fomentar una identidad y una cultura de las Naciones Unidas entre el personal. Su objetivo es lograr una posición unificada de las Naciones Unidas sobre cuestiones normativas y transversales específicas. Otros elementos del enfoque incluyen equipos conjuntos de comunicación, sitios web comunes e intentos de adoptar una identidad de las Naciones Unidas, además de una “marca” institucional concreta. Algunas partes de este último aspecto han tropezado con resistencia, en particular en lo que respecta al concepto de logos dobles sobre productos de una organización determinada, pues algunas organizaciones temen la dilución de sus mensajes específicos.

F. Una Oficina

62. Los países piloto han demostrado que es posible lograr una mayor eficiencia mediante la expansión de los servicios comunes y la simplificación de las prácticas institucionales, particularmente en ámbitos como las adquisiciones, la tecnología de la información y las comunicaciones y la contratación del personal. Locales compartidos de las Naciones Unidas y la armonización de las prácticas institucionales en ámbitos como la gestión de los recursos financieros y humanos han demostrado ser más difíciles.

63. Los intentos de innovar para lograr una mayor eficiencia y reducir los costos de transacción a través de la estrategia de Una Oficina se han enfrentado a problemas de aplicación. Todos los equipos de las Naciones Unidas en los países informaron de ahorros como resultado de “Unidos en la acción”, pero en relación con los costos y los valores generales del programa estos son relativamente pequeños, sobre todo si se consideran en el contexto del gran tiempo de personal requerido para generarlos. El personal nacional e internacional de categoría intermedia desempeñó un papel fundamental. En general, el enfoque “Unidos en la acción” ha producido un aumento sustancial de los costos en relación con los recursos humanos y financieros necesarios.

64. Debido a las diferencias en la financiación institucional y las terminologías y definiciones contables, no fue posible consolidar los informes financieros específicos de cada organización. Por esta razón, sigue siendo difícil evaluar los ahorros efectivos en los costos de transacción para el sistema de las Naciones Unidas gracias a “Unidos en la acción”. No hay ningún caso de economías que se hayan reinvertido en programas. En varios países se realizaron entre las partes interesadas encuestas de percepción de los cambios en los costos de transacción relacionados con prácticas institucionales específicas. La opinión general de los donantes y los asociados nacionales es que los costos de transacción se perciben como inferiores con “Unidos en la acción”.

65. “Unidos en la acción” no se ha traducido en una gestión de la información consolidada. Los datos clave aún deben compilarse manualmente en forma especial de una variedad de fuentes. Esto plantea dificultades importantes para la rendición de cuentas de los países piloto al sistema de las Naciones Unidas.

G. Apoyo de la sede y del nivel regional

66. Los coordinadores residentes y los equipos de las Naciones Unidas en los países piloto perciben el apoyo de la sede y del sistema interinstitucional como insuficiente. En particular, señalan que el apoyo del sistema no ha sido oportuno para hacer frente a cuestiones en relación con las cuales los países debían tomar decisiones. Las partes interesadas de alto nivel, por otro lado, citan la gran cantidad de directrices de “Unidos en la acción”, a menudo formuladas sobre la base de misiones específicas a los países piloto, así como los importantes programas de capacitación, que apoyan la reforma.

67. El apoyo a los países piloto de las oficinas regionales y los equipos regionales del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo no va mucho más allá del que proporcionan a otros países. Las diferentes ubicaciones geográficas de las oficinas regionales de las organizaciones y de los equipos regionales constituyen un problema para prestar un apoyo coordinado y coherente. Las funciones y capacidades de los equipos están todavía en evolución; algunos centros tienen mayores estructuras de apoyo operacional y técnico que otros, pero todos requieren tiempo y recursos adicionales, así como el compromiso constante de todas las organizaciones, para llegar a ser eficaces.

68. La relación entre los equipos regionales y las comisiones regionales de las Naciones Unidas también debe aclararse para asegurar la complementariedad y sinergias eficaces. Las comisiones tienen dos funciones. Son foros intergubernamentales para la elaboración de políticas y el establecimiento de normas regionales. También ejecutan programas regionales de cooperación técnica a solicitud de los interesados, y proporcionan cierto grado de apoyo en el plano nacional sobre cuestiones regionales y transfronterizas como organismos no residentes. En principio, complementan los equipos regionales, que son principalmente estructuras de gestión interna, supervisión y apoyo de las organizaciones de las Naciones Unidas a nivel de país.

V. Conclusiones

69. Teniendo en cuenta constataciones anteriores, pueden extraerse conclusiones de la evaluación de “Unidos en la acción” sobre la base del modelo de la teoría del cambio descrito en la sección II. La presente evaluación se refiere a los diferentes niveles de progreso de las estrategias (los cuatro elementos), los resultados, los estados intermedios y el objetivo de “Unidos en la acción”. Una evaluación final tiene en cuenta los criterios de evaluación (pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad).

70. Las conclusiones relacionadas con cada uno de los niveles de progreso tratan de identificar las ventajas y las desventajas, considerar la importancia relativa de los distintos elementos y las relaciones entre ellos, y presentar un análisis sistemático. Cada elemento se califica sobre la base de la escala de cinco puntos que figura en el

cuadro 1. Todas las escalas de calificación requieren juicios de evaluadores, basados en datos empíricos y constataciones. Cada calificación fue triangulada de varias maneras, a saber: una comparación de las constataciones sobre cada elemento para evaluar el progreso relativo, una evaluación de cada elemento sobre la base de un conjunto de criterios generales, y la comparación de las evaluaciones de los diferentes miembros del equipo de evaluación.

Cuadro 1
Escalas de evaluación del progreso y el desempeño

<i>Calificación del progreso/desempeño</i>	<i>Características</i>
Muy bueno	Varios factores positivos significativos, sin factores negativos
Bueno	Varios factores positivos significativos con pocos factores negativos, o algunos factores positivos (menos significativos), pero ninguno negativo
Moderado	Los factores positivos superan ligeramente a los factores negativos
Insuficiente (“Débil” según los criterios de evaluación)	Los factores negativos son un poco más numerosos que los factores positivos
Muy insuficiente (“Muy débil” según los criterios de evaluación)	Los factores negativos son muy superiores a los factores positivos

71. Las calificaciones tienen por objeto hacer una evaluación imparcial y transparente de los resultados de los procesos de “Unidos en la acción” a diferentes niveles. Estos procesos son en gran parte internos del sistema de las Naciones Unidas y sus esfuerzos para mejorar el apoyo a los países receptores en su consecución de los objetivos de desarrollo nacionales. Las calificaciones no suponen ningún juicio sobre el desempeño de los países piloto en su conjunto ni individualmente. Al mismo tiempo, el enorme compromiso y arduo trabajo del personal de las Naciones Unidas para lograr que “Unidos en la acción” funcione se reconocen plenamente. También hay que reconocer que en algunos casos, “Unidos en la acción” tuvo que hacer frente a condiciones externas adversas, como por ejemplo crisis humanitarias, la necesidad de austeridad fiscal de los asociados para el desarrollo y cambios políticos que afectaron negativamente a la continuidad.

A. Conclusiones sobre las estrategias

72. El cuadro 2 presenta un panorama general de los progresos realizados en relación con los cuatro elementos y las dos estrategias adicionales Una Voz y Un Fondo, en el contexto de los problemas que los países piloto trataban de resolver.

73. Sobre la base de los datos reunidos para la evaluación, se concluyó que Un Programa, Un Líder, Un Presupuesto y Un Fondo habían logrado niveles moderados

de progreso. Todos tienen una serie de ventajas y desventajas. La estrategia Una Voz logró un alto grado de progreso, con muchas ventajas y pocas desventajas.

74. La estrategia Una Oficina hizo pocos progresos. A pesar de importantes esfuerzos de los equipos y el personal de las Naciones Unidas en los países, y algunos logros notables, las desventajas fueron sustanciales y pusieron de manifiesto los límites de las reformas a nivel nacional, sin las reformas necesarias a nivel del sistema de las Naciones Unidas.

Cuadro 2

Grado de progreso de las estrategias (los seis elementos)

<i>Estrategia</i>	<i>Logros</i>	<i>Retos</i>	<i>Evaluación del progreso</i>
Un Programa	<p>Cobertura mejorada de las cuestiones intersectoriales</p> <p>Los programas han dado resultados</p> <p>Los programas somos coherentes</p> <p>Mayor número de programas de asistencia</p> <p>Los organismos no residentes están en condiciones de participar a un nivel más alto de acuerdo con las necesidades del país</p> <p>Experiencia de aprendizaje; la segunda generación de Un Programa está mejor diseñada</p> <p>Tendencia a pasar de programas conjuntos a programación conjunta</p> <p>Disminución de los costos de transacción para los gobiernos</p>	<p>La primera generación de Un Programa retomó en gran medida programas existentes</p> <p>Algunos programas conjuntos tienen demasiados socios y resultados para gestionar</p> <p>Gran número de actividades de pequeña escala</p> <p>Altos costos de transacción para el equipo de las Naciones Unidas en el país</p> <p>El seguimiento y la evaluación aún no son capaces de percibir los resultados de desarrollo adicionales derivados del trabajo conjunto o la participación en “Unidos en la acción”</p>	<p>Moderado</p> <p>La adopción de la programación conjunta fue una experiencia de aprendizaje promisorio que produjo ejemplos de Un Programa que abordan eficazmente cuestiones transversales</p> <p>Quedan por resolver problemas para lograr un equilibrio entre la importancia estratégica y el carácter inclusivo y entre la supervisión y los resultados de la evaluación</p>
Un Líder	<p>Mayor coherencia entre las organizaciones</p> <p>Asistencia a los equipos de las Naciones Unidas en el país para coordinar Un Programa</p> <p>Fortalecimiento de la colaboración con los gobiernos</p>	<p>Las organizaciones siguen rindiendo cuentas a sus propios órganos rectores</p> <p>Poca rendición de cuentas horizontal del equipo de las Naciones Unidas en el país</p> <p>Rendición de cuentas desigual entre el coordinador residente y el</p>	<p>Moderado</p> <p>La función del coordinador residente se ha fortalecido, pero aún carece de autoridad, pues la rendición de cuentas vertical prevalece sobre la rendición de cuentas horizontal</p>

<i>Estrategia</i>	<i>Logros</i>	<i>Retos</i>	<i>Evaluación del progreso</i>
	<p>Las oficinas de los coordinadores residentes proporcionan los recursos humanos y de otro tipo para ayudar a los organismos residentes y no residentes</p> <p>Mejor delimitación de las funciones del coordinador residente y el representante residente del PNUD (separación funcional)</p>	<p>equipo de las Naciones Unidas en el país</p>	<p>La separación funcional no resuelve totalmente la cuestión de un posible conflicto de intereses entre las dos funciones</p>
Una Voz	<p>Una voz mejoró la coherencia de las comunicaciones dentro y fuera del equipo de las Naciones Unidas en el país, especialmente con los gobiernos</p> <p>Las organizaciones mejoraron su imagen gracias a la masa crítica</p> <p>Contribuyó a generar un compromiso interno con “Unidos en la acción”</p> <p>Apoyó la promoción sobre cuestiones normativas</p>	<p>Insuficientes recursos humanos y financieros en algunos países piloto</p>	<p>Bueno</p> <p>La comunicación concertada en cuestiones de interés, basada en los mandatos y los conocimientos de las entidades de las Naciones Unidas se consideró en general como un gran progreso</p>
Un Presupuesto (Un Marco Presupuestario)	<p>Aumentó la transparencia de los recursos necesarios para todo el sistema de las Naciones Unidas a nivel de país, incluidos los recursos que se canalizan a través de un fondo</p>	<p>El uso de Un Presupuesto en el conjunto de los países piloto sigue siendo desigual</p>	<p>Moderado</p> <p>Un Presupuesto ofrece la posibilidad de calcular cabalmente el costo de todas las actividades de desarrollo planificadas del sistema de las Naciones Unidas</p> <p>El uso desigual en los distintos países plantea problemas para la agregación de los datos y la preparación de informes.</p>

<i>Estrategia</i>	<i>Logros</i>	<i>Retos</i>	<i>Evaluación del progreso</i>
Un Fondo	<p>Aumentó la flexibilidad para los gobiernos y el equipo de las Naciones Unidas en el país, pues sus fondos están “ligeramente” asignados o son para fines generales</p> <p>Permitió la participación de los organismos no residentes y de los organismos con limitada presencia</p> <p>Aumentó la flexibilidad de los gobiernos para utilizar la asistencia de las Naciones Unidas en esferas innovadoras, a través de apoyo financiero para la participación de organismos no residentes y organismos con limitada presencia</p> <p>En algunos países, Un Fondo ha financiado algunos costos de los procesos de reforma de las Naciones Unidas</p>	<p>En general, Un Programa aún depende en gran medida de los fondos complementarios</p> <p>La proporción de Un Programa que se financia varía ampliamente entre los países piloto, sobre todo en la segunda generación de Un Programa</p> <p>La cuantía de Un Fondo varía según los países, con efectos significativos en el grado de innovación que puede tener Un Programa</p> <p>La sostenibilidad de los niveles de Un Fondo no es evidente, ya que algunos de los principales proveedores de fondos han anunciado su retirada</p>	<p>Moderado</p> <p>Instrumento de financiación innovador con gran potencial para complementar la financiación tradicional básica y complementaria</p> <p>Aún no se utiliza en todo su potencial, pues la financiación todavía se asigna parcialmente para fines especiales</p> <p>Depende en gran medida del apoyo de muy pocos donantes.</p>
Una oficina	<p>Progresos en los servicios comunes</p> <p>Economías de escala</p> <p>Mejora de los servicios</p>	<p>No hay reglamentos armonizados</p> <p>No se usan mediciones comunes de los costos de transacción</p> <p>No hay datos sobre los costos consolidados para la evaluación de las economías</p> <p>Los costos operacionales se mantienen altos</p> <p>El tiempo de personal necesario para generar economías es muy elevado</p> <p>Solo unos pocos casos de locales compartidos</p>	<p>Insuficiente</p> <p>Unas pocas prácticas institucionales se han simplificado, pero las reformas más ambiciosas destinadas a armonizar los sistemas de gestión no han avanzado mucho.</p>

B. Progresos en la obtención de resultados inmediatos

75. El cuadro 3 presenta un panorama general de los progresos alcanzados en los cuatro resultados inmediatos mencionados en el párrafo 22.

76. Los progresos hacia una menor competencia por los fondos y una mayor capacidad para aplicar enfoques estratégicos ha sido moderado, con logros notables contrarrestados por algunas desventajas. Se han hecho relativamente pocos progresos en la reducción de la fragmentación y la duplicación.

Cuadro 3

Grado de progreso de los resultados (inmediatos)

<i>Resultado</i>	<i>Logro</i>	<i>Retos</i>	<i>Evaluación del progreso</i>
Aumento de la capacidad para adoptar enfoques estratégicos	<p>La inclusión de una gama más amplia de organizaciones permite un enfoque más estratégico en relación con las necesidades declaradas del país</p> <p>La primera generación de Un Programa se coordinó con lo gobiernos</p> <p>La segunda generación de Un Programa se coordinó conjuntamente con las organizaciones y los gobiernos</p> <p>Una Voz asegura una mejor comunicación entre los organismos y con los gobiernos, facilitando enfoques más estratégicos</p>	<p>La primera generación de Un Programa retomó en gran medida proyectos no previstos inicialmente sobre la base de los principios de “Unidos en la acción”</p> <p>El deseo de maximizar la inclusión de los organismos y asociados a veces redujo las dimensiones estratégicas</p>	<p>Moderado</p> <p>La segunda generación de programación conjunta permite una contribución estratégica e inclusiva del sistema de las Naciones Unidas, en particular sobre las cuestiones transversales</p> <p>El logro de un equilibrio adecuado entre la importancia estratégica y la inclusión sigue siendo un reto</p>
Reducción de la competencia por los fondos	<p>La mejora de la coherencia de los programas ha reducido la competencia por los fondos</p> <p>Un Fondo ha ayudado a las agencias no residentes y más pequeñas a competir para ser incluidas en los programas de</p> <p>Los gobiernos informan de que hay menos cabildeo para los proyectos de las distintas organizaciones</p>	<p>Sigue habiendo reservas respecto de si “la separación funcional” protege suficientemente contra el posible conflicto de intereses de Un Líder en relación con la movilización de recursos</p> <p>La mayoría de los programas todavía dependen en gran medida de la financiación complementaria de la organización</p>	<p>Moderado</p> <p>La movilización de recursos se coordina mejor, pero las organizaciones más pequeñas todavía tienen dificultades para acceder a la financiación</p>

<i>Resultado</i>	<i>Logro</i>	<i>Retos</i>	<i>Evaluación del progreso</i>
Reducción de la duplicación	<p>Procedimientos conjuntos de adquisición</p> <p>Sistemas comunes de tecnología de la información y las comunicaciones</p> <p>Sistemas comunes de contratación</p> <p>Introducción de una programación conjunta introdujo para reducir la duplicación</p>	<p>Insuficiente apoyo de la sede</p> <p>La incompatibilidad de los reglamentos y procedimientos pide algunas reformas convenientes</p> <p>La duplicación de los informes requerida por los órganos rectores y la juntas administrativas</p> <p>Los beneficios generales hasta la fecha son pocos en comparación con la escala de las operaciones de las Naciones Unidas en los países</p>	<p>Insuficiente</p> <p>Las medidas que han producido una mayor eficiencia han sido relativamente pocas debido a que se mantienen los requisitos de gestión y presentación de informes en las organizaciones</p>
Reducir la fragmentación	<p>Acuerdos a largo plazo con los proveedores</p> <p>Programas más coherentes</p> <p>Se introdujo la programación conjunta para reducir la fragmentación</p>	<p>Decisiones lentas de la sede</p> <p>Algunos programas conjuntos fragmentados por el número excesivo de organizaciones y asociados</p> <p>Programas fragmentados por el número excesivo de productos o resultados</p> <p>Estructuras de rendición de cuentas fragmentadas</p>	<p>Insuficiente</p> <p>Las actividades conjuntas siguen siendo relativamente marginales en comparación con las actividades de las múltiples organizaciones, cada una de las cuales tienen sus propios mandatos y programación y prácticas de gestión</p>

C. Progresos en la consecución de los estados intermedios

77. El progreso en la consecución de los tres estados intermedios —mayor control nacional, mejor prestación de apoyo del sistema de las Naciones Unidas a los países y reducción de los costos de transacción— se analiza en el cuadro 4.

78. El mayor control nacional es un ámbito en el que se han hecho grandes progresos, como han demostrado los procedimientos adoptados para la participación de los gobiernos en la programación, planificación y gestión, y queda confirmado por la propia percepción de las partes gubernamentales.

79. En lo que respecta a la mejor prestación de asistencia a los países por el sistema de las Naciones Unidas, es evidente que ha habido muchos logros, especialmente gracias a las enseñanzas aprendidas en la primera generación de Un Programa, que se incorporaron en la segunda. Sin embargo, las mejoras en los procesos de programación no garantizan que los programas obtengan mejores resultados. Esto solo se puede evaluar a medida que los programas se ejecutan. Hasta la fecha, los elementos positivos de “Unidos en la acción” han sido suficientes

para lograr un equilibrio con las múltiples desventajas también observadas a este nivel. Esto indica un grado moderado de progreso.

80. Han sido pocos los progresos en la reducción de los costos de transacción, ámbito en el cual las desventajas sobrepasaron las ventajas. Aunque los socios nacionales y los donantes informaron de que, a su juicio, “Unidos en la acción” había reducido sus costos relacionados con las Naciones Unidas, el personal observó que “Unidos en la acción” era una iniciativa lenta y costosa. También hay dificultades importantes para medir los costos de transacción. Algunos de los costos de transacción de “Unidos en la acción” tal vez deban considerarse como una inversión cuyos beneficios para el sistema de las Naciones Unidas en su conjunto se obtendrán a largo plazo.

Cuadro 4
Nivel de progreso hacia los estados intermedios

<i>Estado intermedio</i>	<i>Logros</i>	<i>Retos</i>	<i>Evaluación del progreso</i>
Mejora del control nacional	<p>Los gobiernos han comunicado que tienen un mayor control de su programa de las Naciones Unidas</p> <p>Durante la ejecución de la primera generación de “Unidos en la acción” se consultó a los gobiernos con mayor frecuencia que antes</p> <p>En la segunda generación, los gobiernos participan activamente en los procesos de planificación y desempeñan una función importante en la gestión</p> <p>Los ministerios centrales de coordinación son los principales promotores y beneficiarios gubernamentales de “Unidos en la acción”</p> <p>Algunos ministerios establecieron nuevas asociaciones, especialmente gracias a los efectos catalizadores de Un Fondo y los organismos no residentes</p> <p>“Unidos en la acción” se ha basado en una fuerte alianza tripartita entre los gobiernos, el sistema de las Naciones Unidas y los donantes</p>	<p>La alianza tripartita entre los gobiernos, el sistema de las Naciones Unidas y los donantes debe mantenerse firme para que “Unidos en la acción” progrese; sin embargo, no está claro que la totalidad de los principales donantes u otros países sean capaces de mantener o aumentar la financiación actual</p>	<p>Bueno</p> <p>Los países piloto han expresado su firme compromiso con “Unidos en la acción” y han demostrado mayor interés en tener el control y el liderazgo</p>

<i>Estado intermedio</i>	<i>Logros</i>	<i>Retos</i>	<i>Evaluación del progreso</i>
<p>Una mejor prestación de apoyo a los países por el sistema de las Naciones Unidas</p>	<p>La primera generación de Un Programa respondió a las prioridades de los países, en gran parte gracias a la incorporación de actividades planificadas en un marco modificado</p> <p>Un Programa produjo resultados, en particular en cuestiones intersectoriales</p> <p>La segunda generación de Un Programa fue concebida y planificada con los gobiernos con la intención de privilegiar el aspecto estratégico de las actividades, a menudo haciendo poco o ningún hincapié en programas conjuntos</p> <p>Algunos países han concluido, sobre la base de la primera generación de Un Programa, que una programación conjunta sería más estratégica y eficaz que los programas conjuntos.</p> <p>Un Marco Presupuestario ha sido una importante innovación, que ha permitido a los equipos de las Naciones Unidas en el país presentar todas las actividades de los programas previstas y presupuestadas en un solo lugar, junto con los recursos financieros disponibles y previstos, incluidos los de Un Fondo.</p> <p>Los recursos adicionales de Un Fondo han permitido la colaboración de una mayor variedad de organizaciones</p> <p>Varios países donantes apoyaron a los países piloto a través de Un Fondo, así como mediante financiación directa a la oficina del coordinador residente, la adscripción de personal, o prestación de apoyo</p>	<p>La primera generación de Un Programa tuvo dificultades para lograr un equilibrio entre el carácter inclusivo y el interés estratégico de las actividades, particularmente con respecto a los programas conjuntos</p> <p>Los programas conjuntos y Un Programa obtuvieron globalmente resultados numerosos y complejos difíciles de abordar para los sistemas de supervisión y evaluación</p> <p>Pocos datos concretos sobre la diferencia entre los resultados de “Unidos en la acción” basados en Un Programa y los enfoques institucionales “normales” de las Naciones Unidas</p> <p>Aunque la segunda generación de Un Programa tiene sistemas más desarrollados de supervisión y evaluación, no se sabe con certeza si habrá suficientes especialistas en supervisión y evaluación y seguimiento sobre el terreno para ponerlos en práctica</p> <p>Aunque los gobiernos y los equipos de las Naciones Unidas en los países han sido capaces de racionalizar sus procesos de programación con los fondos y programas mediante la preparación de documentos de los programas comunes para el país, las juntas ejecutivas los han aprobado por separado</p> <p>La rendición de cuentas entre los coordinadores residentes y los equipos de las Naciones</p>	<p>Moderado</p> <p>“Unidos en la acción” es particularmente útil como un conjunto integrado de estrategias de reforma, muchas de cuyas partes requieren una reforma más profunda a nivel del sistema</p>

<i>Estado intermedio</i>	<i>Logros</i>	<i>Retos</i>	<i>Evaluación del progreso</i>
	<p>a la Oficina de Coordinación de Operaciones para el Desarrollo y los equipos regionales del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo</p> <p>Los países piloto han tratado de mejorar el liderazgo del coordinador residente y la rendición de cuentas mutua con los equipos de las Naciones Unidas en el país, por ejemplo, mediante códigos de conducta</p> <p>El control común del sistema de coordinadores residentes se ha reforzado, en particular, mediante el nombramiento de directores del PNUD en los países</p> <p>La estrategia de Una Voz, aplicada en la mayoría de los países piloto, ha proporcionado una mayor coherencia al diálogo sobre promoción y políticas, y ha aumentado la visibilidad y mejorado la identidad y cultura de las Naciones Unidas entre el personal</p> <p>El personal nacional e internacional de categoría intermedia ha desempeñado un papel fundamental en las innovaciones en la programación y las operaciones</p> <p>La mayoría de las organizaciones de las Naciones Unidas participó más activamente en los esfuerzos para aumentar la coherencia de todo el sistema durante “Unidos en la acción”, por lo general como un elemento del compromiso con los procesos más amplios de reforma de las Naciones Unidas</p>	<p>Unidas en los países aún no es recíproca; los coordinadores residentes son evaluados por el equipo de las Naciones Unidas en el país, pero la inversa no se verifica</p> <p>Sigue habiendo reservas respecto de la eficacia de la separación de funciones entre el coordinador residente y el representante residente</p> <p>La realización del concepto de “Unidos en la acción” se ve obstaculizada por la prevalencia de la rendición de cuentas dentro de cada organización a todos los niveles</p> <p>El apoyo a los países piloto por las oficinas regionales de las organizaciones y los equipos regionales del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo superó muy poco al que se presta a otros países</p>	

<i>Estado intermedio</i>	<i>Logros</i>	<i>Retos</i>	<i>Evaluación del progreso</i>
	<p>La mayoría de las entidades de las Naciones Unidas ha hecho esfuerzos especiales para apoyar a los países piloto y los procesos más generales de “Unidos en la acción”</p> <p>El Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo y otros órganos de alto nivel proporcionaron un apoyo significativo a “Unidos en la acción” y a los esfuerzos más amplios de coherencia de todo el sistema, y los países piloto hicieron importantes aportaciones a la reforma de todo el sistema</p>		
Reducción de los costos de transacción	<p>Algunas mejoras de la eficiencia de los equipos de las Naciones Unidas en los países gracias a la expansión de prácticas institucionales comunes</p> <p>Los gobiernos observan una reducción de los costos de transacción, de la duplicación de las misiones y del número de reuniones en el país</p> <p>Algunos donantes informan de una reducción de los costos de transacción gracias a la reducción del número de reuniones en el país</p> <p>Las sedes de las entidades del sistema de las Naciones Unidas han emitido numerosas directrices</p>	<p>Los procesos para generar menores costos de transacción entre las entidades de las Naciones Unidas han sido largos y costosos</p> <p>Los coordinadores residentes y los equipos de las Naciones Unidas en los países informan de la falta de apoyo de las sedes para atender a sus necesidades de manera oportuna</p> <p>“Unidos en la acción” no ha producido la consolidación de la información sobre gestión; es difícil tener una visión global precisa de los efectos en las finanzas y las prácticas institucionales</p>	<p>Insuficiente</p> <p>Durante la fase piloto, los costos de transacción en las Naciones Unidas no se redujeron e incluso aumentaron</p> <p>Los beneficios de “Unidos en la acción” podrían obtenerse en el futuro y para el sistema de las Naciones Unidas en su conjunto</p>

D. Progresos hacia el objetivo general de “Unidos en la acción”

81. Se espera que el objetivo a largo plazo o el impacto de “Unidos en la acción” contribuya a que los países estén mejor capacitados para alcanzar sus objetivos nacionales de desarrollo, incluidos los compromisos con los Objetivos de Desarrollo del Milenio y otros objetivos de desarrollo acordados internacionalmente. Ha habido poco progreso hacia este objetivo por las razones que se exponen a continuación.

82. La expectativa de la determinación de la “evaluabilidad” del Grupo de las Naciones Unidas sobre Evaluación realizada en 2008 y de las evaluaciones dirigidas por los países en 2010, de que los resultados de desarrollo se pondrían de manifiesto en el momento de la evaluación independiente, ha demostrado ser poco realista, ya que los cambios complejos de desarrollo pueden demorar décadas. Esto es particularmente cierto cuando se considera que la totalidad del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo es un actor más entre otros que trabajan en los países interesados.

83. Los países piloto tuvieron que determinar los problemas que obstaculizan el desarrollo. En ese contexto, Un Programa, elemento crítico de la cadena de resultados, fue una importante y difícil tarea de aprendizaje en todos los países piloto.

84. Se afirma que la segunda generación de Un Programa, que está en preparación o se ha iniciado recientemente, será mucho mejor que la primera. Sus contribuciones a las capacidades de los países para lograr los objetivos de desarrollo nacionales solo podrán ponerse de manifiesto dentro de algunos años.

E. Conclusiones sobre el desempeño de “Unidos en la acción” basadas en los criterios de evaluación

Pertinencia

85. La pertinencia se refiere a la medida en que los gobiernos de los países piloto han sido capaces, mediante un mayor control, de asegurar que sus propias necesidades y prioridades se vean impulsadas por los programas de las Naciones Unidas. También tiene que ver con la coherencia de sus relaciones con el sistema de las Naciones Unidas. En ambos aspectos, el desempeño ha sido muy bueno.

Eficacia

86. La eficacia de “Unidos en la acción” se refiere principalmente a la contribución que hace a la prestación de un mejor apoyo a los países y a los procesos y resultados de desarrollo, en particular las cuestiones transversales, como por ejemplo, la igualdad de género. La eficacia guarda una relación directa con el estado intermedio relativo a la prestación de una mejor asistencia a los países por el sistema de las Naciones Unidas. Los progresos han sido moderados.

Eficiencia

87. La eficiencia se vincula estrechamente con el estado intermedio relativo a la reducción de los costos de transacción. A pesar de algunos logros en ámbitos específicos, el progreso se ha retrasado debido a los limitados mandatos de las oficinas en los países para cambiar los procedimientos y sistemas incompatibles en todas las organizaciones. Se requirieron procesos muy largos para lograr cualquier

cambio, mientras que el apoyo de los niveles superiores del sistema fue considerado a menudo insuficiente por los equipos de las Naciones Unidas en los países. En general faltaron sistemas de gestión coherentes y consolidados. En resumen, la eficiencia de “Unidos en la acción” ha sido insuficiente.

Sostenibilidad

88. Los mandatos marco para la evaluación independiente indican que la sostenibilidad de “Unidos en la acción” debe ser evaluada sobre la base de la probabilidad de su continuidad a lo largo del tiempo y de la obtención de beneficios a largo plazo, tanto para los países piloto como para el sistema de las Naciones Unidas. La sostenibilidad es una combinación del grado en que “Unidos en la acción” es pertinente, eficiente y eficaz y ha conseguido suficiente apoyo a todos los niveles en todos los sistemas correspondientes para lograr su continuidad, junto con su constante viabilidad financiera.

89. El nivel de apoyo a “Unidos en la acción” en los países piloto, el sistema de las Naciones Unidas y algunos Estados Miembros se considera bueno. Un mayor número de países se ha ofrecido para poner en práctica la iniciativa. Sin embargo, no hay muchos otros programas en los países que se hayan ofrecido para dar este paso; otros se siguen oponiendo a “Unidos en la acción”. A finales de diciembre de 2011, la fecha límite para las constataciones de la evaluación, la sostenibilidad financiera de “Unidos en la acción” estaba considerablemente en duda, ya que los principales donantes habían indicado su intención de reducir o suprimir los fondos que aportaban. En general, la probabilidad de sostener “Unidos en la acción” es moderada.

VI. Recomendaciones

A. Aumento del control y el liderazgo nacionales

Recomendación 1

90. **El principio básico de la adopción voluntaria de “Unidos en la acción” debe mantenerse.** Desde el comienzo, este principio ha guiado las iniciativas en los países piloto, así como en los demás países que pusieron en práctica la iniciativa. Los interesados reconocen los efectos beneficiosos en el control y el liderazgo nacionales. Los distintos países receptores deben tener la libertad de elegir el enfoque para asociarse con el sistema de las Naciones Unidas que más se adapte a sus necesidades, prioridades y modalidades de planificación, así como al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y otros objetivos de desarrollo acordados internacionalmente.

Recomendación 2

91. **Los mecanismos de coordinación nacionales que funcionen eficazmente deben consolidarse y los vínculos entre las distintas organizaciones de las Naciones Unidas y los ministerios competentes deben fortalecerse y ampliarse.** La experiencia con “Unidos en la acción” proporciona buenas prácticas que otros países receptores podrían utilizar para garantizar el control y el liderazgo nacionales, y hacer una programación lo más definida posible, sobre todo en temas transversales, como derechos humanos, igualdad de género y VIH/SIDA. Al mismo tiempo, podría haber

nuevas oportunidades de cooperación en otras esferas con grandes dimensiones sectoriales y temáticas, como por ejemplo, desarrollo económico y medio ambiente.

B. Mejor prestación de apoyo a los programas de los países por el sistema de las Naciones Unidas

Recomendación 3

92. **El Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo debería considerar la consolidación a nivel de la sede de las funciones del Grupo que son necesarias para abordar las diferentes dimensiones de “Unidos en la acción” y fortalecer la separación funcional y la responsabilidad mutua en el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo.** Estas dimensiones son parte de un conjunto interrelacionado: orientación, supervisión y evaluación de los programas y presentación de informes; mecanismos de financiación innovadores (plan de financiación ampliado, Un Fondo); administración y supervisión del sistema de coordinadores residentes; y simplificación y armonización de las prácticas institucionales. La consolidación de estas funciones mejoraría en gran medida la coherencia del sistema y aseguraría que la rendición de cuentas horizontal a nivel nacional y regional tuviera su equivalente a nivel del sistema.

Recomendación 4

93. **El Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo debería proporcionar mayores orientaciones sobre la planificación, la supervisión y los sistemas de evaluación conjuntos que integran Un Programa a nivel nacional.** Las capacidades de planificación y supervisión y evaluación tanto nacionales como del sistema de las Naciones Unidas deben reforzarse a nivel del país. Los resultados obtenidos con Un Programa, sobre todo en cuestiones transversales, como derechos humanos, igualdad de género y VIH/SIDA, podrían ser objeto de mejor seguimiento y evaluación, en particular mediante evaluaciones conjuntas dirigidas por los países con el fin de evaluar la contribución del sistema de las Naciones Unidas al progreso del desarrollo. Esto también contribuiría a una presentación de informes más consistente sobre los resultados de los programas y el uso de los fondos, incluso en los distintos países. Los formatos comunes de seguimiento y evaluación permitirían la preparación de informes más coherentes y transparentes, fortaleciendo así la rendición de cuentas del sistema de las Naciones Unidas.

Recomendación 5

94. **Los mecanismos encargados de la evaluación independiente de todo el sistema deberían evaluar periódicamente la eficacia de los enfoques globales de todo el sistema, como “Unidos en la acción”.** También es necesario fortalecer las capacidades de supervisión y evaluación de todo el sistema en los países receptores y entre el personal de las Naciones Unidas sobre el terreno.

Recomendación 6

95. **El Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo debería apoyar el uso de Un Marco Presupuestario común.** Este determina el costo de todas las intervenciones planificadas del sistema de las Naciones Unidas en un país (en principio como Un Programa), y refleja los recursos financieros disponibles y previstos, incluidos los de Un Fondo. Sería útil para Un Programa y para el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Un formato para la planificación facilita la introducción de un formato para la presentación de información financiera, lo que permite una mejor comparabilidad y agregación de la información financiera del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo.

Recomendación 7

96. **Los Estados Miembros que contribuyen a la financiación complementaria del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo tal vez deseen considerar mecanismos como Un Fondo y el plan de financiación ampliado como complementos interesantes de la financiación básica y complementaria tradicional para las organizaciones individuales.** Los recursos de Un Fondo y del plan de financiación ampliado no deberían, en principio, asignarse para un fin específico. A fin de garantizar la sostenibilidad de los actuales países piloto y la posible expansión a otros países de “Unidos en la acción”, debería haber compromisos más estables y plurianuales de un mayor número de Estados Miembros con capacidad para hacer contribuciones. Puede ser necesario reforzar la supervisión intergubernamental de sus mecanismos.

Recomendación 8

97. **Las entidades de las Naciones Unidas, en particular los fondos y programas, tal vez deseen hacer cada vez mayores contribuciones a Un Fondo con cargo a sus actuales contribuciones para recursos básicos y complementarios.** Esto demostraría su compromiso con “Unidos en la acción” y tendría un efecto positivo en el apoyo de los donantes a los mecanismos de financiación de “Unidos en la acción”.

Recomendación 9

98. **El Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo debería reforzar la rendición de cuentas horizontal de los coordinadores residentes y los equipos de las Naciones Unidas en los países.** Esto puede suponer el fortalecimiento de la función de coordinación en lo que respecta a los mecanismos de movilización y asignación de recursos para Un Fondo, ya sea a través del coordinador residente o de un acuerdo de presidencia compartida entre el coordinador residente y el gobierno. Los coordinadores residentes también deberían, en nombre del equipo de las Naciones Unidas en el país, informar directamente a la estructura interinstitucional recomendada en el párrafo 92 sobre los resultados obtenidos en relación con Un Programa.

Recomendación 10

99. **El Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo debe aclarar mejor el papel y el valor añadido de sus equipos regionales en relación con “Unidos en la acción”.** Las entidades de las Naciones Unidas necesitan armonizar sus respectivas políticas y procedimientos relativos a la descentralización, ponerse de acuerdo sobre

el establecimiento de oficinas regionales conjuntas, según proceda, y definir la rendición de cuentas horizontal a este nivel.

C. Simplificación y armonización de las prácticas institucionales para reducir los costos de transacción

Recomendación 11

100. Los Estados Miembros tal vez deseen reiterar enérgicamente sus llamamientos para la armonización de las prácticas institucionales a través de los distintos órganos rectores y juntas ejecutivas. Esto es necesario para la gestión de los recursos humanos, la gestión financiera y los servicios comunes de apoyo, y requerirá una acción concertada entre las sedes de las organizaciones de las Naciones Unidas. Los sistemas de planificación de recursos deberían ser compatibles.

Recomendación 12

101. El Comité de Alto Nivel sobre Gestión y el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo deberían fortalecer aún más la cooperación en relación con “Unidos en la acción”. Una mayor armonización de las prácticas institucionales, en particular en materia de gestión financiera, normas contables y reglamentos sobre recursos humanos, debería traducirse en mayor eficiencia y menores costos de transacción. Se debería prestar especial atención a la armonización de los sistemas de gestión de la información que serán utilizados por los equipos de las Naciones Unidas en los países. Esto mejoraría la rendición de cuentas y la transparencia del sistema de las Naciones Unidas en la consecución de resultados y la utilización eficiente de los recursos. También puede suponer una mayor armonización de la definición y clasificación de los costos dentro del sistema de las Naciones Unidas.

VII. Enseñanzas aprendidas

A. Enseñanzas de la ejecución de “Unidos en la acción” a nivel nacional y del sistema

Enseñanza 1

102. La adopción voluntaria de “Unidos en la acción” por los gobiernos nacionales de los países piloto ha contribuido en gran medida a que tomen control y asuman el liderazgo del proceso. El control nacional no es una simple cuestión de principio. Ha demostrado ser una condición del éxito de las iniciativas.

Enseñanza 2

103. La fase experimental de “Unidos en la acción” ha demostrado que el sistema de las Naciones Unidas puede responder a los contextos específicos de países muy diferentes, incluso países menos adelantados y países de ingresos medianos.

Enseñanza 3

104. “Unidos en la acción” ha ayudado a los países piloto a tener un mayor acceso a la variedad de conocimientos y recursos para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas.

Enseñanza 4

105. “Unidos en la acción” podría describirse más exactamente como una mancomunidad (multiplicidad que funciona *como si* fuera una unidad), dado que cada organización de las Naciones Unidas tiene una estructura rectora, un mandato y una cultura propios. Las distintas organizaciones siguen siendo las unidades primarias para la rendición de cuentas sobre el desempeño y la gestión. Hay límites a lo que puede lograrse con la coordinación voluntaria a nivel nacional entre sistemas existentes muy diversos.

Enseñanza 5

106. La estrategia de Un Programa permite que el sistema de las Naciones Unidas haga frente de manera más adecuada a cuestiones transversales (como derechos humanos, igualdad de género, VIH/SIDA), y también apoye a los gobiernos en cuestiones de desarrollo multidisciplinarias como el desarrollo económico y el medio ambiente.

Enseñanza 6

107. La experiencia de “Unidos en la acción” ha demostrado que la promoción efectiva de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres requiere un compromiso cabal de la administración, incentivos adecuados para el personal y el seguimiento de los resultados.

Enseñanza 7

108. Mientras otras iniciativas de reforma de las Naciones Unidas se han centrado en aspectos específicos de la programación, la financiación, la gestión y la rendición de cuentas, “Unidos en la acción” es la única iniciativa que considera todos estos aspectos en los cuatro elementos originales interrelacionados, a los que se suman Una Voz y Un Fondo.

Enseñanza 8

109. El enfoque de Un Marco Presupuestario ha fomentado el liderazgo del gobierno, y una estrecha interacción entre los gobiernos, los donantes y las entidades de las Naciones Unidas en todo el ciclo de gestión de los recursos.

Enseñanza 9

110. La modalidad de Un Fondo ha logrado una mayor armonización con las prioridades nacionales y respuestas más flexibles. Hay algunas posibilidades de reducir la preferencia de los donantes a aportar fondos para fines especiales.

Enseñanza 10

111. Los equipos de las Naciones Unidas en los países piloto, con el apoyo de los coordinadores residentes, se están acercando a los límites de lo que puede lograrse mediante innovaciones a nivel nacional para reducir los costos de transacción y aumentar la eficiencia. Como hay tantos elementos sistémicos de alto nivel que no han sido modificados por “Unidos en la acción”, el costo marginal de la mayor coordinación a nivel del país está aumentando.

B. Enseñanzas de interés para el personal directivo del sistema de las Naciones Unidas en el marco de los actuales mandatos intergubernamentales**Enseñanza 11**

112. Hay una falta de claridad y de visión compartida entre las entidades de las Naciones Unidas y las partes interesadas respecto del grado deseable de integración y la mejor forma de lograrla, incluso la forma de percibir la coordinación y los enfoques para mejorarla.

Enseñanza 12

113. En la actualidad, el personal de las Naciones Unidas carece de incentivos en materia de evaluación, actuación profesional y desarrollo de las perspectivas de carrera para mantener la motivación suficiente en relación con “Unidos en la acción”. También sigue habiendo problemas en la elaboración de sistemas compartidos de supervisión y evaluación. Ha habido poca rendición de cuentas horizontal de los coordinadores y los equipos de las Naciones Unidas en los países respecto de los resultados obtenidos en el marco de Un Programa. Esto tiene consecuencias para la medición del desempeño, que sigue siendo principalmente vertical, es decir, dentro de las organizaciones.

Enseñanza 13

114. Aunque garantizan una mejor armonización con los sistemas de los países receptores, los nuevos enfoques de planificación, presupuestación y presentación de informes a la administración han planteado frecuentemente problemas a nivel institucional, donde la eficiencia se suele lograr mediante la normalización. La aparición de tantas soluciones distintas es un efecto secundario involuntario e indeseable de la noción de “una misma talla no sirve para todos”.

Enseñanza 14

115. Se ha demostrado en los países piloto que la transferencia de recursos y facultades de gestión y distribución de algunos fondos no asignados a fines específicos a nivel del país permite una respuesta mejor y más flexible a las necesidades de los programas y prioridades del país.

Enseñanza 15

116. “Unidos en la acción” introdujo muchas innovaciones que requieren personal y recursos financieros adicionales. Se observó que durante la fase piloto los costos de transacción no se redujeron, sino que tendieron a aumentar. El aumento de los costos

tal vez deba considerarse como una inversión inevitable en la reforma que aportará beneficios valiosos en el futuro para el sistema de las Naciones Unidas en su conjunto.

C. Cuestiones que deben abordarse mediante procesos de decisión intergubernamentales, como por ejemplo, la revisión cuatrienal amplia de la política

Enseñanza 16

117. La necesidad de que los fondos y programas preparen documentos comunes de los programas para el país, distintos de los documentos del programa de asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo, y los presenten para su aprobación a las respectivas juntas ejecutivas es un proceso engorroso. Las reuniones conjuntas de los órganos rectores de los fondos y programas deberían estar autorizadas a aprobar los documentos comunes del programa para el país.

Enseñanza 17

118. Los mandatos, las políticas, los reglamentos y las prácticas de las entidades del sistema de las Naciones Unidas organizadas verticalmente son diversos. El fortalecimiento de la rendición de cuentas horizontal a todos los niveles en el marco de la normativa existente puede requerir una revisión de la orientación y supervisión intergubernamentales de todos los aspectos de “Unidos en la acción”. Este proceso puede incluir la determinación de las relaciones entre el Consejo Económico y Social y las juntas ejecutivas de los fondos y programas, así como entre el Consejo y los organismos especializados y no residentes que rinden cuentas a la Asamblea General.

Enseñanza 18

119. El actual sistema de coordinadores residentes impone serias limitaciones a la capacidad de los coordinadores residentes para supervisar y ejercer autoridad sobre las actividades que se realizan en el marco de “Unidos en la acción”, y para garantizar la transparencia y rendición de cuentas en general. Los órganos rectores de las entidades del sistema de las Naciones Unidas tendrían que modificar considerablemente los marcos actuales de rendición de cuentas para permitir que los coordinadores residentes asumieran la plena responsabilidad de los recursos de Un Fondo y se hicieran responsables de los resultados de Un Programa.

Enseñanza 19

120. La financiación es uno de los principales motores del cambio institucional. Un Fondo ha demostrado ser un importante incentivo para que las organizaciones trabajen juntas. No se limita a los mandatos de las entidades de las Naciones Unidas, tienen menos fondos para fines especiales y es más previsible que otras formas de financiación complementaria. Estas características lo convierten en una adición valiosa a los mecanismos tradicionales de financiación básica y complementaria. Sin embargo, no hay actualmente una supervisión intergubernamental de Un Fondo.

Enseñanza 20

121. A pesar de las directrices amplias que se imparten a través de las resoluciones sobre la revisión trienal amplia de la política, la simplificación y armonización de las prácticas a nivel del sistema de las Naciones Unidas han sido muy lentas. Es urgente que los órganos directivos y decisorios intergubernamentales insistan más enérgicamente en continuar la reforma en ese ámbito. Esta debe abarcar reglamentos sobre recursos humanos, gestión financiera y presentación de informes, adquisición y tecnología de la información.

VIII. Observaciones finales

122. “Unidos en la acción” ha demostrado de manera práctica cómo pueden fortalecerse el control y el liderazgo nacionales en las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas. Las iniciativas consistieron en un conjunto integrado de reformas expresadas a través de seis elementos, que pusieron de manifiesto la capacidad del sistema para ayudar a producir resultados estratégicos, principalmente en cuestiones transversales como derechos humanos, igualdad de género y VIH/SIDA. El conjunto de reformas respondía a las necesidades y prioridades de los distintos países del programa para alcanzar sus resultados nacionales de desarrollo.

123. Sin embargo, sigue habiendo problemas de la planificación, supervisión y evaluación y presentación de informes en el marco de Un Programa. Aún puede mejorarse la rendición de cuentas horizontal y la transparencia del sistema de las Naciones Unidas a nivel nacional para el logro de resultados así como para el uso eficiente de los recursos. Uno Fondo ha demostrado ser un mecanismo innovador que constituye un complemento útil de los mecanismos de financiación de cada organización. También mejora la calidad de los fondos complementarios. Durante la fase experimental, “Unidos en la acción” no redujo los costos de transacción como se esperaba. También sigue habiendo problemas en lo que respecta a la simplificación y armonización de las prácticas institucionales. Estas requieren cambios sistémicos importantes a nivel de las sedes.

124. “Unidos en la acción” ha permitido poner a prueba sobre el terreno un programa ambicioso para el logro de un sistema de las Naciones Unidas más coherente y eficiente a nivel de los países, cuyos principios se anunciaron en la Cumbre Mundial de 2005. Sin embargo, aunque estos esfuerzos de reforma han sido en general positivos, se requieren medidas más audaces para encaminar a las Naciones Unidas hacia un proceso más amplio de reforma, incluida la racionalización de varias entidades de las Naciones Unidas; la reforma de mandatos, estructuras de gobernanza y modalidades de financiación; y una nueva definición de la variedad de conocimientos de desarrollo que se espera del sistema de las Naciones Unidas. Las enseñanzas obtenidas de la iniciativa “Unidos en la acción” enriquecerán en gran medida los debates para tal fin, especialmente mediante una visión concertada de la reforma que emane de los Estados Miembros.

Anexo

Miembros del Grupo de Gestión de la Evaluación para la evaluación independiente de las enseñanzas obtenidas de “Unidos en la acción”

Liliam Flores Ortega Rodríguez (México), Presidenta elegida del Grupo de Gestión de la Evaluación, Investigadora del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados de México.

Ole Winckler Andersen (Dinamarca), Vicepresidente del Grupo de Gestión de la Evaluación, Jefe del Departamento de Evaluación del Ministerio de Relaciones Exteriores de Dinamarca.

Gonzalo Pérez del Castillo (Uruguay), Vicepresidente del Grupo de Gestión de la Evaluación, consultor superior.

Zhaoying Chen (China), Profesor, Director General Adjunto del Centro Nacional para la Evaluación de la Ciencia y la Tecnología de China.

Dieudonné Bléossi Dahoun (Benin), Director General de Políticas de Desarrollo del Ministerio de Desarrollo de Benin y miembro del Comité de Evaluación de las Políticas Públicas de Benin.

Aare Järvan (Estonia), Asesor Económico del Primer Ministro de Estonia.

Belén Sanz Luque. Presidente elegido del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas, Jefe de la Oficina de Evaluación de la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres.

Manuel dos Santos Pinheiro (Cabo Verde), Coordinador del Centro de Políticas y Estrategia de Cabo Verde.

István Posta, Inspector de la Dependencia Común de Inspección del sistema de las Naciones Unidas.
