Naciones Unidas A/69/378

Asamblea General

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

Sexagésimo noveno período de sesiones
Tema 138 del programa
Dependencia Común de Inspección

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

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a los miembros de la Asamblea General el informe de la Dependencia Común de Inspección titulado "Examen de la gestión de los asociados en la aplicación en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas".

14-61471 (S) 230914 230914

Se ruega reciclar

JIU/REP/2013/4

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

Preparado por

George A. Bartsiotas
Sukai Prom-Jackson

Dependencia Común de Inspección

Ginebra 2013

Resumen

Examen de la gestión de los asociados en la aplicación en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas
JIU/REP/2013/4

Para la mayoría de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, las asociaciones con entidades públicas y no públicas se han vuelto esenciales en el cumplimiento de sus mandatos. En muchas de esas asociaciones, las organizaciones asignan actividades a asociados en la aplicación en el marco de programas, y les facilitan los recursos (fondos y materiales) necesarios para que los programas puedan llevarse a término. En conjunto, las Naciones Unidas confían a los asociados en la aplicación un volumen de recursos importante. Algunas organizaciones gastan más de la mitad de sus presupuestos anuales por conducto de tales asociados.

Se espera que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas establezcan estructuras de gobernanza y otras medidas de rendición de cuentas que aseguren que los fondos transferidos a terceros se han utilizado de modo eficiente, para los fines previstos y con el mínimo riesgo de fraude, corrupción y mala administración. En relación con esa norma, los auditores internos y externos de las Naciones Unidas han expresado repetidamente preocupaciones sobre el desempeño y la supervisión de los asociados en la aplicación. En respuesta a esas preocupaciones, los Estados Miembros solicitan ahora más rendición de cuentas respecto de los recursos asignados a los asociados en la aplicación.

Para las organizaciones de las Naciones Unidas que participan en la asistencia humanitaria y para el desarrollo en diversos contextos políticos, económicos y sociales, la gestión racional de los asociados en la aplicación supone un desafío complejo, ya que estos son muy diversos e incluyen entidades de gobiernos anfitriones, organizaciones no gubernamentales (ONG) nacionales e internacionales, grupos de la sociedad civil, e instituciones académicas y de investigación.

Con el paso del tiempo, las organizaciones han desarrollado relaciones con los asociados en la aplicación de acuerdo con sus propios mandatos, modelos institucionales y sistemas de gestión. Es evidente que no puede prescribirse ningún enfoque universalmente válido para que las diversas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas gestionen la multiplicidad de asociados en la aplicación.

En el presente informe se examinan los métodos que dichas organizaciones utilizan actualmente para la selección y gestión de los asociados en la aplicación, se trata de encontrar elementos y dificultades comunes, se identifican buenas prácticas y se formulan recomendaciones. El informe contiene 12 recomendaciones formales (2 para los órganos legislativos y 10 para los jefes ejecutivos de las organizaciones). El informe también contiene observaciones y sugerencias dirigidas a la dirección ejecutiva.

Principales observaciones y constataciones

Varias organizaciones del sistema de las Naciones Unidas carecen de un enfoque estratégico de asociación, y al colaborar con los asociados en la aplicación emplean métodos *ad hoc* de forma incoherente. Sin embargo, algunas organizaciones están desplegando esfuerzos encaminados a mejorar o desarrollar los marcos institucionales —políticas, procedimientos y directrices— para la gestión de los asociados en la aplicación.

- ***No hay definiciones claras de asociación en general ni de asociados en la aplicación en particular.*** Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas utilizan distintos términos y definiciones según sus modelos institucionales y tipos de intervención. Además de encargar a los asociados en la aplicación que lleven a término programas, las organizaciones establecen asociaciones con otros interlocutores que no conllevan transferencias de fondos. Las organizaciones también establecen arreglos con terceros, como por ejemplo acuerdos sobre servicios comunes o contratos de servicios comerciales, que pueden percibirse como asociaciones.

  Las normas por las que se rigen las distintas "asociaciones' difieren ampliamente. Para diferenciar las modalidades de asociación y aclarar qué normas y reglamentos son aplicables a los arreglos de aplicación, las organizaciones deben establecer una definición clara que permita diferenciar a sus asociados en la aplicación de otro tipo de asociados. Así se facilitarán la rendición de cuentas y la transparencia, y se evitará el incumplimiento de la normativa sobre contratación y otros reglamentos aplicables (véase la **Recomendación 1**).

- ***Numerosas organizaciones carecen de acceso inmediato a información clave sobre los asociados en la aplicación.*** La información de fácil acceso debe incluir el tipo y el nombre de los asociados, los fondos que se les han asignado, los proyectos en los que han participado o participan, y una evaluación de su desempeño. Sin embargo, esa información suele estar dispersa en numerosas oficinas, y se requiere una intervención manual adicional para que esté disponible de manera agregada. Los órganos legislativos y de gestión al más alto nivel carecen de acceso inmediato a información sobre los importantes recursos de que disponen los asociados en la aplicación, lo que puede obstaculizar la rendición de cuentas y la adopción de decisiones bien fundamentadas (véase la **Recomendación 2**).

- ***En cada organización, la gestión de los asociados en la aplicación debe basarse en un enfoque estratégico.*** A efectos de explorar y potenciar al máximo la contribución de los asociados en la aplicación, se requiere un marco de decisión basado en objetivos institucionales estratégicos que permitan a la organización determinar las condiciones de la asociación. Esa clase de enfoque establecerá y dará a conocer una visión común y contribuirá a que cada una de las oficinas sobre el terreno evite las asociaciones que se alejan de los objetivos y prioridades institucionales. En cada organización, un enfoque estratégico respecto de los asociados en la aplicación ayudará también a identificar y aprovechar plenamente las ventajas que de otra manera no se reconocerían.

  El marco estratégico de una organización de las Naciones Unidas respecto de los asociados en la aplicación debe especificar varios elementos clave, incluidos los siguientes: a) razón para establecer la asociación (es decir, dirección estratégica, beneficios/riesgos, fomento de la capacidad nacional); b) qué se espera de la asociación (es decir, fines/objetivos); c) interlocutor en la asociación (modalidades, ventajas comparativas); y d) forma de establecer, gestionar y suspender la asociación (acuerdos, procesos de gestión, vigilancia, evaluación, lecciones aprendidas) (véase la **Recomendación 3**).

Para varias organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, los principales asociados en la aplicación son entidades de los gobiernos anfitriones. En respuesta a la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda y la Declaración de Roma sobre la Armonización, así como las resoluciones pertinentes de la Asamblea General, algunas

organizaciones han adoptado la ejecución nacional (NEX) y la aplicación nacional (NIM) como modalidades normalizadas de aplicación. Otras organizaciones han adoptado modalidades similares como parte del esfuerzo encaminado a apoyar la implicación y el fomento de la capacidad nacionales.

- Las dificultades para aplicar los programas mediante las modalidades NEX/NIM u otras similares, así como los riesgos y costos conexos, son objeto de examen permanente en el seno de las Naciones Unidas. Una opinión que prevalece entre el personal y los encargados de la gestión del sistema de las Naciones Unidas es la necesidad de que los donantes, los Estados Miembros, las organizaciones de las Naciones Unidas y los gobiernos receptores compartan riesgos al llevar a término los programas por mediación de entidades nacionales. A ese respecto, aunque pueda parecer que las modalidades NEX/NIM presentan más riesgos a corto plazo, en varias resoluciones pertinentes de las Naciones Unidas se han puesto de relieve los beneficios a largo plazo por lo que se refiere a la implicación y el fomento de la capacidad nacionales.

  En los últimos años se han realizado esfuerzos puntuales para determinar cuáles han sido los logros de las Naciones Unidas en conjunto, así como respecto de la implicación y el fomento de la capacidad nacionales, en consonancia con la revisión cuadrienal amplia de la política. Algunas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas han abordado ese asunto en el marco de sus propias operaciones. Sin embargo, la cuestión de cómo han repercutido las intervenciones de todo el sistema de las Naciones Unidas en la implicación y el fomento de la capacidad nacionales merece un estudio exhaustivo. Ello debería ser objeto de una reflexión colectiva de las entidades de las Naciones Unidas y constituir el tema de un estudio exhaustivo a nivel de todo el sistema (véase la **Recomendación 5**).

La selección y gestión de los asociados en la aplicación deben basarse en evaluaciones exhaustivas de sus capacidades; acuerdos jurídicos que ofrezcan garantías para salvaguardar los intereses de las Naciones Unidas; presentación de informes y vigilancia basada en los riesgos; auditorías y evaluaciones rigurosas; y más conciencia y prevención del fraude. En todo el abanico de organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y asociados en la aplicación muy diversos, esos son los elementos esenciales que constituyen el fundamento para la selección y gestión eficaces de dichos asociados.

- ***Durante el proceso de selección, las evaluaciones exhaustivas de los asociados en la aplicación son esenciales para aplicar los programas de manera efectiva y eficiente.*** Dichas evaluaciones, realizadas sobre la base de rigurosos criterios de selección, ayudarán a identificar los riesgos y las deficiencias en materia de capacidad y conducirán a la adopción de medidas de mitigación de riesgos. En la actualidad, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas llevan a cabo y documentan las evaluaciones de sus asociados en la aplicación de muy diversas formas. Algunas organizaciones utilizan el método armonizado para las transferencias en efectivo, mientras que otras emplean sus propias metodologías. En numerosos casos, las evaluaciones son inadecuadas en lo que a contenido y análisis se refiere, y también por lo que respecta a la verificación de la información facilitada por los asociados en la aplicación. En el peor de los casos, no se evalúa en modo alguno a dichos asociados (véase la **Recomendación 4**).

- ***Acuerdos como los memorandos de entendimiento y las cartas de acuerdo son importantes para establecer la base jurídica que permita una acción efectiva de***

los asociados en la aplicación. Esos documentos deben incluir ciertas disposiciones esenciales a fin de salvaguardar los intereses y derechos de las organizaciones de las Naciones Unidas. Actualmente, tales acuerdos carecen en ocasiones de los elementos necesarios para abarcar todas las fases de aplicación de los proyectos. Por ejemplo, algunos acuerdos no incluyen disposiciones adecuadas para la auditoría de los asociados en la aplicación y sus subcontratistas. Otros presentan deficiencias por lo que se refiere a las disposiciones sobre códigos de conducta, lucha contra el terrorismo y la corrupción, indemnizaciones, contratación, derechos de propiedad y responsabilidad jurídica (véase la **Recomendación 6**).

- ***La vigilancia efectiva y la presentación de informes sobre la labor de los asociados en la aplicación son esenciales para asegurar que los fondos se utilicen con los fines previstos y se obtengan resultados.*** A pesar de las notables mejoras en los últimos años, es preciso trabajar más para asegurar una vigilancia rigurosa y efectiva de los asociados en la aplicación. Actualmente, la vigilancia depende en exceso de los informes facilitados por los propios asociados, que a menudo no son objeto de verificación sistemática por el personal de las Naciones Unidas. La falta de capacidad de las organizaciones, tanto en recursos (humanos y de otro tipo) como en conocimientos técnicos, limita de forma considerable la vigilancia efectiva. En las oficinas de algunos países, las visitas sobre el terreno a los lugares donde se llevan a cabo los proyectos constituyen la excepción y no la regla. Algunas organizaciones no solo carecen de mecanismos de vigilancia, sino que a menudo tampoco tienen acceso directo a los beneficiarios y dependen por completo de los informes de los propios asociados en la aplicación. Las organizaciones que tienen numerosos proyectos con esos asociados y disponen de personal escaso se beneficiarían en amplia medida de un sólido marco de vigilancia basada en los riesgos que facilitara la asignación de los limitados recursos de vigilancia a los proyectos más expuestos (véase la **Recomendación 7**).

- ***En consonancia con los principios de la gestión basada en los resultados, se precisan indicadores clave del desempeño y otras formas de medir el desempeño para determinar el desempeño de cada uno de los asociados en la aplicación y evaluar los resultados obtenidos en el marco de los programas/proyectos que aplican.*** En la mayoría de las organizaciones no se realizan evaluaciones del desempeño y la labor de los asociados en la aplicación de manera sistemática. Los acuerdos suscritos con los asociados en la aplicación y los documentos conexos deben incluir criterios e indicadores de desempeño preestablecidos y claros que sirvan como base para evaluar su desempeño así como el producto, el efecto, el resultado y el impacto de cada programa/proyecto.

- ***En el sistema de las Naciones Unidas, sigue siendo relativamente desconocida la magnitud del fraude por lo que respecta a los asociados en la aplicación. La Junta de Auditores de las Naciones Unidas y las oficinas de auditoría interna han subrayado que el nivel de fraude denunciado en el marco del sistema de las Naciones Unidas es inusualmente bajo. El Comité Asesor de Auditoría Independiente formuló observaciones similares al respecto. Ese panorama manifiestamente optimista que presenta unos niveles bajos de fraude debe ser motivo de preocupación para los órganos legislativos y de gestión por igual.*** Para que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas construyan y mantengan una cultura de tolerancia cero frente al fraude, el personal de las Naciones Unidas necesita una formación y orientaciones mejores a fin de respaldar un esfuerzo sistémico contra el fraude. Especialmente a nivel de país, una formación

encaminada a concienciar sobre el fraude no solo debe abarcar el fraude laboral, sino también cuestiones como las conductas indebidas o el fraude en las asociaciones con terceros. Las organizaciones también deben revisar los estatutos que regulan las funciones de supervisión para asegurarse de que tienen derecho a investigar a terceros que participan en actividades financiadas por las Naciones Unidas (véanse la **Recomendación 8** y la **Recomendación 9**).

- ***Para que la acción llevada a cabo por las Naciones Unidas por conducto de los asociados en la aplicación sea efectiva, es necesario formar mejor al personal de estos y aquellas en esferas como la gestión financiera, la contabilidad, la contratación y la administración de los recursos humanos.*** Por lo que respecta a los asociados en la aplicación, las deficiencias de formación se ven agravadas por la necesidad de que su personal colabore con numerosos organismos de las Naciones Unidas cuyos sistemas de gestión y trabajo pueden variar en amplia medida. Sin embargo, aún es más importante la necesidad de que el personal de las Naciones Unidas reciba formación especializada sobre todos los aspectos relativos a la selección y gestión de los asociados en la aplicación. Es preciso determinar de antemano los costos asociados a dicha formación como parte del proceso presupuestario y de diseño de programas.

- ***Los actuales sistemas automatizados no apoyan en suficiente medida el proceso de gestión de los asociados en la aplicación.*** Como se ha señalado, la complejidad de disponer de datos importantes sobre los asociados en la aplicación de manera agregada y fácilmente accesible supone un desafío para la mayoría de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Es necesario recurrir a técnicas automatizadas y, en particular, a las capacidades de los actuales sistemas automatizados —por ejemplo los sistemas de planificación de los recursos institucionales y otros sistemas de seguimiento de bases de datos— para asegurarse de que tales sistemas son adecuados para la gestión de los asociados en la aplicación. Reviste mayor gravedad el caso de las organizaciones que carecen de bases de datos sobre asociados en la aplicación (centralizadas o incluso descentralizadas) o de portales informáticos donde figuren los asociados, o que no disponen de sistemas de planificación de los recursos institucionales a pleno rendimiento. Hay una escasez importante de herramientas automatizadas en la esfera de los asociados en la aplicación, lo que puede obstaculizar una gestión eficaz y eficiente (véase la **Recomendación 10**).

En el marco del sistema de las Naciones Unidas, la cooperación y el intercambio de información interinstitucionales sobre cuestiones relacionadas con los asociados en la aplicación son deficientes, tanto a nivel de país como entre los organismos a nivel de sede.

- El proceso de consultas e intercambio de información sobre los asociados en la aplicación en el seno de los grupos de gestión operacional de los equipos de las Naciones Unidas en los países se desarrolla sobre una base *ad hoc*. En la mayoría de los casos, las oficinas de los coordinadores residentes no disponen de una lista básica de asociados en la aplicación con los que han trabajado los distintos organismos. Apenas hay consultas entre las organizaciones antes de suscribir nuevos acuerdos con dichos asociados y, en muchos casos, ni siquiera se comparte la información disponible sobre asociados en la aplicación cuyos historiales de desempeño son dudosos y que, en condiciones normales, invitarían al escrutinio (véase la **Recomendación 11**).

- De manera análoga, no hay un foro de organismos a nivel de sede que permita examinar las cuestiones de amplio alcance relacionadas con los asociados en la aplicación en particular, y con las asociaciones en general. Constituyen una excepción las cuestiones relativas al método armonizado para las transferencias en efectivo, tratadas por la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación (JJE) y la Oficina de las Naciones Unidas de Coordinación de Operaciones para el Desarrollo (UNDOCO) en el marco de los esfuerzos desplegados a fin de armonizar los procesos relacionados con las transferencias en efectivo. Así pues, como norma general, la mayoría de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas colabora con asociados en la aplicación sin disponer de información compartida sobre cuestiones tales como la orientación para las políticas, las modalidades, el fomento de la capacidad, la evaluación previa/debida diligencia, los acuerdos jurídicos, y la amplia esfera que abarca la vigilancia, la presentación de informes y las auditorías. En consecuencia, las organizaciones pierden oportunidades fundamentales de aprovechar la valiosa experiencia del trabajo realizado por otros. En particular, ese intercambio de información sería muy valioso para las organizaciones que están actualizando sus normas y procedimientos respecto de los asociados en la aplicación (véase la **Recomendación 12**).

Recomendaciones

Recomendación 1

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

Recomendación 2

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben asegurarse de que todas las organizaciones dispongan de fácil acceso a información clave sobre los asociados en la aplicación, como por ejemplo los gastos desglosados por finalidad (programas, proyectos, actividades, etc.), modalidad (entidad pública nacional, ONG/organización de la sociedad civil, etc.) y evaluación del desempeño. Esa información clave debe transmitirse regularmente a los órganos legislativos con arreglo a los mecanismos vigentes de presentación de informes.

Recomendación 3

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

Recomendación 4

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

Recomendación 5

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

Recomendación 6

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

Recomendación 7

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

Recomendación 8

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

Recomendación 9

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

Recomendación 10

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben examinar las capacidades de los sistemas automatizados que utilizan, como los sistemas de planificación de los recursos institucionales y otros sistemas de seguimiento de bases de datos, con el fin de apoyar la gestión de los asociados en la

aplicación y consolidar los datos conexos en esos sistemas. Esa acción debe basarse en un análisis costo-beneficio, habida cuenta de la medida en que se necesiten dichos datos.

Recomendación 11

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

Recomendación 12

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

Índice

		Párrafos	*Página*
	Resumen		3
	Siglas		14
I.	Introducción	1–18	16
II.	Una plétora de definiciones	19–23	21
III.	Información fragmentada sobre los asociados en la aplicación	24–29	23
IV.	Necesidad de una perspectiva estratégica	30–36	25
V.	Selección de los asociados en la aplicación	37–56	28
	A. Visión general de las modalidades y los procesos de selección	37–44	28
	B. Dificultades pendientes	45–51	30
	C. La importancia fundamental de las evaluaciones de los asociados en la aplicación	52–56	31
VI.	Modalidad de ejecución nacional (NEX) y modalidad de aplicación nacional (NIM)	57–69	33
	A. Las modalidades NEX/NIM	57–60	33
	B. Implicación y fomento de la capacidad nacionales	61–69	34
VII.	La multiplicidad de instrumentos jurídicos	70–87	37
	A. Actualización de los acuerdos con los asociados en la aplicación en consonancia con las buenas prácticas	74–80	38
	B. Acuerdos en pequeña escala	81	39
	C. Proliferación de acuerdos con los asociados en la aplicación	82–85	40
	D. Acuerdo modelo del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo para la colaboración entre organismos de las Naciones Unidas	86–87	41
VIII.	Vigilancia y evaluación	88–122	42
	A. Vigilancia basada en los riesgos de los proyectos de los asociados en la aplicación	95–100	43
	B. Vigilancia basada en los resultados de los proyectos de los asociados en la aplicación	101–105	45
	C. Vigilancia a distancia	106–109	46
	D. Evaluación	110–119	47
	E. Prácticas de vigilancia y evaluación de los asociados en la aplicación por otras organizaciones	120–122	49
IX.	Arreglos de auditoría	123–139	50
	A. Visión general	123–127	50
	B. Auditorías NEX/NIM	128–132	51

C. Auditorías de los asociados en la aplicación con arreglo al método armonizado para las transferencias en efectivo 133–136 52

D. La función de apoyo de las oficinas de auditoría interna en la sede 137–139 53

X. Dificultades del método armonizado para las transferencias en efectivo 140–154 55

A. Dificultades de aplicación del método armonizado para las transferencias en efectivo..... 143–145 55

B. Preocupaciones de los auditores internos y externos 146–147 56

C. Un instrumento de gestión armonizada basada en los riesgos 148–154 57

XI. Prevención y detección del fraude 155–176 59

A. Conciencia del fraude 162–165 60

B. Derecho a investigar a los asociados en la aplicación 166–171 61

C. Investigación conjunta de los asociados en la aplicación 172–176 62

XII. Cuestiones relacionadas con la gestión operacional..... 177–210 64

A. Dependencia de apoyo a la gestión de los asociados en la aplicación ... 177–183 44

B. Sistemas de información relacionados con los asociados en la aplicación 184–191 66

C. Necesidades de formación..... 192–199 68

D. Sistemas de información sobre el desempeño de los asociados en la aplicación..... 200–203 69

E. Otras cuestiones relativas a la gestión..... 204–210 70

XIII. Procedimientos acelerados..... 211–220 73

A. Procedimientos acelerados para los asociados en la aplicación 213–215 73

B. Acuerdos para situaciones de contingencia 216–220 74

XIV. Cooperación e intercambio de información interinstitucionales..... 221–234 76

A. Cooperación sobre el terreno 221–229 76

B. Cooperación a nivel de sede..... 230–234 78

Sección adjunta

1. Sinopsis de las medidas que han de adoptar las organizaciones participantes con respecto a las recomendaciones de la Dependencia Común de Inspección..... 81

Anexos

I a XI. Los anexos I a XI se publican únicamente en el sitio web de la Dependencia Común de Inspección (www.unjiu.org) junto con el informe

I. Definiciones de asociados en la aplicación

II. Transferencias realizadas por las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas a los asociados en la aplicación

III. Estrategias y políticas relativas a los asociados y los asociados en la aplicación

IV. Principios rectores comunes para las asociaciones

V. Proceso y criterios de selección de los asociados en la aplicación

VI. Tipos de acuerdos suscritos con los asociados en la aplicación

VII. Lista modelo de disposiciones y cláusulas que figuran en acuerdos suscritos con los asociados en la aplicación

VIII. Ejemplo de modelo de acuerdo en pequeña escala suscrito con un asociado en la aplicación

IX. Arreglos de auditoría para los asociados en la aplicación

X. Comparación de los procedimientos utilizados en el marco del método armonizado para las transferencias en efectivo

XI. Principales desafíos (lista parcial) según la información de las organizaciones participantes

Siglas

ACFE	Asociación de Examinadores de Fraude Certificados
ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CARDS	Sistema general de bases de datos de informes y recomendaciones de auditoría
DCI	Dependencia Común de Inspección
EU-ECHO	Dirección General de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisión Europea
FACE	Formulario de autorización de fondos y certificación de gastos
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
GNUD	Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo
IPIMS	Sistema de gestión de la información sobre asociados en la aplicación
IPSAS	Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público
ISSAI	Normas Internacionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores
JJE	Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación
MSRP	Proyecto de Renovación de los Sistemas de Gestión
NEX	Modalidad de ejecución nacional
NEXAMS	Sistema de gestión de las auditorías de los gastos de los proyectos de ejecución nacional
NIM	Modalidad de aplicación nacional
OACI	Organización de Aviación Civil Internacional
OCAH	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMI	Organización Marítima Internacional
OMM	Organización Meteorológica Mundial
OMS	Organización Mundial de la Salud
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

ONU-Mujeres	Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres
OPPP	Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Contaduría General
OPS	Organización Panamericana de la Salud
OSSI	Oficina de Servicios de Supervisión Interna
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
UNDEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Democracia
UNDOCO	Oficina de las Naciones Unidas de Coordinación de Operaciones para el 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

I. Introducción

1. Como parte de su programa de trabajo para 2013, la Dependencia Común de Inspección (DCI) llevó a cabo un examen de la gestión de los asociados en la aplicación por las organizaciones de todo el sistema de las Naciones Unidas. En los últimos años, la Asamblea General y la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto han expresado su preocupación respecto de la falta de un control administrativo adecuado de los programas y proyectos llevados a cabo por terceros en nombre de las Naciones Unidas. Los órganos de supervisión de las Naciones Unidas (oficinas de auditoría interna y externa) también han expresado preocupaciones respecto de la rendición de cuentas sobre la transferencia de fondos de la Organización a asociados en la aplicación, así como la falta de mecanismos rigurosos que aseguren que los asociados emplean esos fondos conforme a lo previsto y que los proyectos se ejecutan con eficiencia y eficacia. Por último, aunque no por ello menos importante, debido a la actual situación económica mundial los Estados Miembros exigen más rendición de cuentas, así como la debida diligencia en relación con los fondos que los asociados pueden utilizar sin sujeción a los estrictos procedimientos aplicados a los gastos directos de las Naciones Unidas.

2. Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas han concertado asociaciones con muy diversos actores, desde gobiernos nacionales hasta organizaciones de la sociedad civil a nivel comunitario, para que lleven a término programas de conformidad con sus respectivos mandatos. En muchas de esas asociaciones, las organizaciones de las Naciones Unidas asignan programas/proyectos para que los apliquen sus asociados y proporcionan los recursos financieros necesarios a tal fin. En otras ocasiones, se asocian con interlocutores que no reciben fondos de las Naciones Unidas pero trabajan conjuntamente con la Organización para alcanzar objetivos y metas comunes, y en muchos casos dichos asociados son los principales contribuyentes de los fondos destinados a la aplicación de programas y actividades.

3. El presente informe se centra únicamente en las asociaciones que conllevan transferencia de recursos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas a sus asociados. El término que mejor se comprende al referirse a estos es el de "asociados en la aplicación". Por consiguiente:

En el contexto de este examen, los asociados en la aplicación son "entidades de gobiernos nacionales (incluidos organismos o instituciones); ONG y organizaciones de la sociedad civil; organismos/organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que actúan como asociados en la aplicación; entidades multilaterales e intergubernamentales no adscritas a las Naciones Unidas; y otras entidades (instituciones académicas, etc.) con las que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas suscriben acuerdos y a las que asignan sus recursos con el fin de que ejecuten o apliquen programas, proyectos y actividades para los beneficiarios de la Organización".

4. El presente informe se basa en informes anteriores de la DCI que trataban cuestiones relativas a la ejecución/aplicación de programas de las Naciones Unidas por mediación de los asociados en la aplicación, entre ellos un informe de 1994 titulado "Ejecución nacional de los proyectos" (JIU/REP/94/9); el informe "Ejecución de los programas de asistencia humanitaria por medio de los asociados en la ejecución" (JIU/REP/97/3), de 1997; y el informe "La ejecución nacional de los proyectos de cooperación técnica" (JIU/REP/2008/4), de 2008, centrado en las modalidades específicamente relacionadas con la aplicación de proyectos de cooperación técnica por conducto de gobiernos nacionales.

Objetivos y alcance

5. El objetivo del presente informe es facilitar un examen de los métodos y las prácticas que emplean las organizaciones de las Naciones Unidas en todo el sistema para la selección y gestión de los asociados en la aplicación de programas/proyectos, a fin de detectar las ventajas e inconvenientes de la práctica actual y explorar en qué esferas se puede seguir mejorando con miras a lograr una gestión eficiente y efectiva de dichos asociados.

6. El presente informe se centra en las cuestiones relativas a las estructuras de gobernanza y los procesos de selección que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas emplean para recabar la participación de asociados en la aplicación, sus modalidades de vigilancia y evaluación de los programas que dichos asociados llevan a término, y los arreglos de auditoría e investigación sobre ellos. Las organizaciones de las Naciones Unidas prestan asistencia humanitaria y para el desarrollo en diversos contextos políticos, económicos y sociales, y desarrollan sus actividades en lugares dispersos por todo el mundo. Sus sistemas de gestión y modalidades de trabajo se han diseñado sobre la base de sus propios mandatos, modelos institucionales y operaciones en particular. De manera análoga, los asociados en la aplicación son muy diversos y operan en distintos contextos y estructuras organizativas. Entre ellos hay entidades de los gobiernos anfitriones que difieren mucho de un país a otro, ONG nacionales e internacionales, grupos de la sociedad civil e instituciones académicas y de investigación.

7. En consecuencia, no existe un enfoque universalmente válido sobre la forma en que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas hacen partícipes y gestionan a los distintos tipos de asociados en la aplicación. El presente informe trata de proporcionar información sobre los elementos comunes de los diversos enfoques empleados por las organizaciones, identificar dificultades, y formular recomendaciones cuando es conveniente. Es posible que dichas recomendaciones no puedan aplicarse del mismo modo a todas las organizaciones que han participado en el presente examen.

Metodología

8. El presente examen se llevó a cabo entre febrero y octubre de 2013 a nivel de todo el sistema, prestando especial atención a las modalidades de asociados en la aplicación empleadas por las Naciones Unidas y sus fondos, programas y organismos especializados con miras a la ejecución/aplicación de proyectos a escala nacional, regional o global.

9. Para elaborar el presente informe se ha utilizado una metodología basada en estudios teóricos, cuestionarios detallados, entrevistas en todo el sistema y análisis pormenorizados. Esa metodología es una combinación de enfoques cualitativos y cuantitativos. El proyecto comenzó con un examen de los documentos e informes pertinentes y un análisis de las cuestiones identificadas en ellos con respecto a los asociados en la aplicación. En la fase de recogida de datos se incluyó la información obtenida en reuniones celebradas en las sedes[1] de

[1] OMM; ACNUR; OIT; OMS; FAO; PMA; Secretaría de las Naciones Unidas (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales; Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz; Fondo de las Naciones Unidas para la Democracia; Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Contaduría General (OPPP); Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH); Departamento de Gestión; Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI); Oficina Ejecutiva del Secretario General/Dependencia de Planificación Estratégica); PNUD; UNICEF; UNFPA; ONU-Mujeres; PNUMA; ONU-Hábitat; UNODC; ONUDI; UNESCO; también se celebraron reuniones con funcionarios de las siguientes organizaciones: OPS; FIDA; Banco

las organizaciones participantes y en visitas sobre el terreno a oficinas seleccionadas en distintos países (Kenya, la República Unida de Tanzanía y Tailandia). Otras partes visitadas fueron el Banco Mundial, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), la Comisión Europea y el Fondo Mundial. En total, 366 personas participaron en las entrevistas. Además, se enviaron cuestionarios detallados a 24 organizaciones participantes y se recibieron respuestas de 19 de esas organizaciones[2]. Fueron especialmente útiles las cuestiones y dificultades notificadas por esas organizaciones en las respuestas a los cuestionarios y durante las entrevistas (véase el anexo XI). Cuando no fue posible llevar a cabo visitas, se realizaron teleconferencias. También se estableció contacto con algunos asociados en la aplicación (ministerios de gobiernos nacionales y ONG internacionales), aunque no se pudo obtener una perspectiva más amplia de las opiniones de los asociados en la aplicación sobre el tema objeto de examen. En cualquier caso, hay margen para considerar esta cuestión en el futuro.

10. Los limitados recursos disponibles para el examen no permitieron efectuar más pruebas sobre la idoneidad de los mecanismos de control ni sobre las cuestiones del cumplimiento a nivel de todo el sistema. En el examen se tuvieron en cuenta las conclusiones de las auditorías y evaluaciones de los asociados en la aplicación que llevaron a cabo la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI), la Junta de Auditores de las Naciones Unidas y otros órganos de supervisión interna y externa de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. En general, los inspectores consideraron inestimables los datos incluidos en esos informes sobre los asociados en la aplicación y valoran positivamente la cooperación e información facilitadas por los auditores y evaluadores del sistema de las Naciones Unidas con relación al presente informe. Teniendo en cuenta el amplio alcance y la dificultad del tema, así como la diversidad y multiplicidad de modalidades de asociados en la aplicación, no es posible realizar una síntesis que refleje en su totalidad las exhaustivas conclusiones de esos informes de auditoría y evaluación. Durante la preparación del examen, los inspectores señalaron que las recomendaciones detalladas de esos informes ya han contribuido a mejoras notables en la gestión de los asociados en la aplicación en todo el sistema de las Naciones Unidas.

11. Habida cuenta de las limitaciones del presente informe, no se han examinado en profundidad las modalidades de aplicación en el contexto de fondos de donantes múltiples y otros fondos mancomunados como el Fondo Fiduciario del FMAM (Fondo para el Medio Ambiente Mundial), los fondos fiduciarios de donantes múltiples, los fondos humanitarios comunes o los fondos de emergencia.

12. Antes de concluir el presente informe, se utilizó un procedimiento interno de examen por homólogos para recabar observaciones de todos los inspectores de la DCI (juicio colectivo). El proyecto de informe también se distribuyó entre las organizaciones de las Naciones Unidas y otros interesados para que corrigieran errores fácticos y formularan observaciones acerca de las constataciones, conclusiones y recomendaciones. Con objeto de facilitar la utilización del informe, la aplicación de sus recomendaciones y su seguimiento, en la sección adjunta figura un cuadro en el que se indica si el informe se presenta a los órganos rectores y a los jefes ejecutivos de las organizaciones examinadas para que adopten medidas o con fines de información.

Mundial; BID; Fondo Mundial; EuropeAid; y la Dirección General de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisión Europea. Asimismo, se celebraron reuniones con la secretaría de la Junta de los Jefes Ejecutivos (JJE); la Oficina de las Naciones Unidas de Coordinación de Operaciones para el Desarrollo (UNDOCO); y la Junta de Auditores de las Naciones Unidas.

[2] FAO, OACI, OIT, OMI, PNUD, PNUMA, UNESCO, UNFPA, ONU-Hábitat, ACNUR, Sede de las Naciones Unidas, UNICEF, ONUDI, UNODC, UNOPS, ONU-Mujeres, PMA, OMS, OMM.

13. Los inspectores desean expresar su reconocimiento a todos cuantos les prestaron asistencia en la preparación del presente informe y, en particular, a quienes participaron en las entrevistas y respondieron a los cuestionarios conviniendo de buen grado en compartir sus conocimientos y aptitudes.

Antecedentes – La emergencia de asociaciones

14. Las asociaciones con entidades públicas y no públicas han figurado en el marco del programa de asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo durante varios años. Se han convertido en elementos esenciales para que la mayoría de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas alcance los objetivos de desarrollo internacionalmente acordados. En 2000, en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas se adoptó el Objetivo 8 con el fin de fomentar una alianza mundial para el desarrollo. La contribución de las asociaciones a la eficacia de la ayuda se puso de relieve en el Consenso de Monterrey de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, adoptado en 2002; la Declaración de Roma sobre la Armonización, de 2003; el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005; y la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda, de 2005. En 2011, el Cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, celebrado en Busan, República de Corea, dio lugar a la Alianza de Busan para una Cooperación al Desarrollo Eficaz. Busan supuso una continuación del Programa de Acción de Accra (2008).

15. Más recientemente, la Asamblea General adoptó la revisión cuadrienal amplia de la política en relación con las actividades operacionales de las Naciones Unidas para el desarrollo (resolución 67/226, de 12 de diciembre de 2012), cuyos mandatos legislativos se centran, entre otras cosas, en las asociaciones, es decir, en el aumento de la capacidad de todo el sistema para establecer asociaciones innovadoras y orientadas a resultados en los planos nacional, regional y mundial con diversas partes interesadas, así como en el fortalecimiento de las asociaciones operativas con otras organizaciones multilaterales y otros interesados.

16. Las asociaciones han sido un elemento esencial del Marco de la asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo y de la iniciativa "Unidos en la Acción". Dicho marco se diseñó como respuesta colectiva de las Naciones Unidas a las necesidades de cada país en materia de desarrollo e intervención humanitaria. Los países piloto de la iniciativa se establecieron sobre la base de un informe del Grupo de Alto Nivel sobre la coherencia de todo el sistema de las Naciones Unidas, presentado al Secretario General en 2006, con el fin de aumentar el impacto de la Organización mediante mejoras de eficiencia, coherencia y efectividad.

17. Las diversas esferas en las que participan los asociados van más allá del desarrollo y los asuntos humanitarios e incluyen, entre otras, el mantenimiento de la paz, el desarme, los derechos humanos y la buena gobernanza. Las organizaciones de las Naciones Unidas establecen asociaciones por diversos motivos, por ejemplo para cumplir sus mandatos de manera más efectiva; aumentar y mejorar el acceso de los beneficiarios; contribuir al fomento de la capacidad nacional; fortalecer sus propias capacidades mediante otros conocimientos especializados que las asociaciones puedan proporcionar; mejorar la eficiencia mediante economías de escala; ganar influencia a través de asociados que compartan los mismos valores y objetivos; hacer frente a las limitaciones operacionales en relación con la seguridad y la protección; y aprovechar los recursos adicionales.

18. Las asociaciones son muy diversas e incluyen acuerdos formales e informales en cuyo marco los asociados ejecutan o aplican todo un abanico de actividades, incluidos programas y proyectos a nivel nacional, regional o mundial. **Si bien el presente examen se centra en los**

asociados en la aplicación a los que se asignan recursos de las Naciones Unidas para que lleven a cabo esas actividades, cabe señalar que en muchos casos los asociados las financian íntegramente en el contexto de relaciones y modalidades de trabajo distintas de las utilizadas con los asociados en la aplicación. Como se ha indicado, el presente examen no incluye las modalidades que no guardan relación con los asociados en la aplicación.

II. Una plétora de definiciones

19. En la resolución 60/215 de la Asamblea General se definen las asociaciones como "relaciones voluntarias de colaboración entre varias partes, tanto públicas, como no públicas, en que todos los participantes convienen en trabajar juntos para lograr un propósito común o emprender una tarea específica y, con arreglo a lo que hayan acordado entre sí, compartir riesgos, responsabilidades, recursos y beneficios". **Sin embargo, el presente examen puso de manifiesto que para la mayoría de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas no hay definiciones claras de asociación en general ni de asociados en la aplicación en particular. Las organizaciones utilizan diferentes términos y definiciones según sus respectivos modelos institucionales, tipos de intervención y arreglos de asociación.**

20. En el anexo I se presentan la terminología y las definiciones aplicadas a los asociados en la aplicación por las organizaciones de las Naciones Unidas que participaron en este examen. El término "asociado en la aplicación", tal como se define en el capítulo de introducción, es el más utilizado por organizaciones como la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) o el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat). Sin embargo, no es conveniente aplicarlo en el caso de algunos asociados en la medida en que conlleva cierto grado de jerarquía y puede no reflejar el concepto de asociación real en pie de igualdad, tal como se concibió en la mencionada resolución de la Asamblea General. Por ejemplo, las entidades gubernamentales u otras organizaciones intergubernamentales que reciben fondos de las Naciones Unidas no se consideran a sí mismas simplemente entidades de aplicación sino más bien como asociados en pie de igualdad. En consecuencia, algunas organizaciones de las Naciones Unidas han optado por términos diferentes, como por ejemplo "asociado cooperante" en el caso del Programa Mundial de Alimentos (PMA), "agente de aplicación" en el de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), u "organización asociada" en la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI). Aun en tales casos, el principio subyacente sigue siendo el mismo, a saber, una relación que entraña la transferencia de recursos de las Naciones Unidas a los asociados.

21. Como se ha mencionado, además de suscribir acuerdos con asociados en la aplicación que conllevan la transferencia de recursos, las organizaciones de las Naciones Unidas establecen otros tipos de asociación que no entrañan transferir fondos, por ejemplo suscriben acuerdos de colaboración con países donantes, llevan a cabo procesos de programación conjuntos, promueven el diálogo y la defensa de intereses, etc. Los términos utilizados para esas asociaciones son muy diversos e incluyen "asociados colaboradores" en el caso del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF); "asociados complementarios" y/o "asociados para la coordinación", utilizados por el PMA; o "asociado inversor", empleado por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). También hay que señalar que otros tipos de acuerdo de naturaleza más contractual, como los de ejecución de servicios comunes con terceros, los que se suscriben con proveedores de servicios comerciales o los de contratación de asesores, también pueden percibirse como asociaciones.

22. Los marcos reglamentarios para llevar a cabo actividades y obtener resultados son muy diversos según las categorías de "asociación" mencionadas. Por consiguiente, es necesario definir claramente a los asociados en la aplicación para distinguirlos de otros tipos de asociación, con el fin de diferenciar las modalidades de aplicación y, lo que es más importante, establecer con claridad qué conjuntos de normas y reglamentos corresponden a cada arreglo de aplicación en una situación determinada. Los inspectores observaron que, en

algunos casos, se utilizaron acuerdos con asociados en la aplicación en lugar de contratos de compras debido a que el personal de las Naciones Unidas consideró más fácil y rápido suscribir las normas por las que se rigen tales asociaciones, en lugar de las normas más rigurosas de la contratación. Constataciones similares se pusieron de relieve en informes de auditoría interna de varias oficinas en los países. Esa práctica, aunque no es frecuente, expone a las organizaciones a ciertos riesgos debido a la ausencia de controles internos exhaustivos que podrían aplicarse a circunstancias concretas.

23. Se espera que la aplicación de la recomendación siguiente ayude a determinar la rendición de cuentas y la transparencia, así como a prevenir el incumplimiento de las normas de contratación u otros reglamentos aplicables.

Recomendación 1

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

III. Información fragmentada sobre los asociados en la aplicación

24. Si bien la comunidad de las Naciones Unidas ha reconocido los beneficios resultantes de establecer asociaciones, y los asociados se han convertido en actores indispensables para la consecución de objetivos, las organizaciones de ese sistema son cada vez más conscientes de que las asociaciones no solo llevan aparejados beneficios sino también riesgos y costos conexos. Esto es especialmente cierto en el caso de los asociados en la aplicación, considerados de alto riesgo por los órganos de gestión y supervisión a la vez. Por una parte, los asociados en la aplicación son parte fundamental (de hecho indispensable) del modelo que emplea la mayoría de organizaciones de las Naciones Unidas para llevar a término los programas. Por otra parte, son entidades que están fuera de las estructuras de gobernanza establecidas por las Naciones Unidas, que reciben recursos para realizar actividades y obtener logros y resultados, frecuentemente en entornos adversos. En consecuencia, las consideraciones relativas a la rendición de cuentas adquieren importancia primordial al recabar la participación de los asociados en la aplicación.

25. El volumen de recursos asignados a los asociados en la aplicación demuestra la medida de exposición al riesgo para las organizaciones de las Naciones Unidas. El riesgo es especialmente elevado en el caso de los fondos y programas de las Naciones Unidas. Por ejemplo, en el bienio 2010-2011, el PNUD destinó cerca del 59% de sus gastos a los asociados en la aplicación; en el caso del ACNUR, el UNFPA y el UNICEF, las proporciones respectivas fueron aproximadamente del 35%, 29% y 28%[3]. El anexo II incluye un resumen de los gastos atribuibles a los asociados en la aplicación en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas durante los bienios 2008-2009 y 2010-2011.

26. El número de asociados en la aplicación con los que colaboran las organizaciones de las Naciones Unidas ofrece también una idea de la magnitud del desafío que afrontan las organizaciones al identificar, seleccionar, gestionar y vigilar la labor de dichos asociados. En diciembre de 2012, la cifra varía entre los 56 de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y los 17.152 del UNICEF. Los fondos y programas de las Naciones Unidas presentan las cifras más elevadas de asociados en la aplicación, en particular organizaciones como el UNFPA (2.050) o el ACNUR (1.119), entre otras[4].

27. Muchas organizaciones no pudieron proporcionar a los inspectores información clave sobre sus asociados en la aplicación y otros tipos de asociados, como por ejemplo los recursos que les habían asignado; el tipo y el nombre de los asociados, el número de asociados en la aplicación así como sus proyectos y programas actuales y anteriores, las regiones donde participan, su desempeño actual y anterior, etc. En las entrevistas realizadas en las sedes y en oficinas sobre el terreno se explicó que esa información está disponible en distintos departamentos y oficinas, por ejemplo, oficinas de programa, financieras y sobre el terreno; departamentos de contratación; oficinas de evaluación y auditoría interna, etc. Así pues, se indicó que para extraer los datos y ponerlos a disposición de toda la Organización de manera consolidada y agregada se requerirían intervenciones manuales adicionales, pese a que la mayoría de las organizaciones dispone de sistemas de planificación de los recursos

[3] Datos basados en el cuadro 5, párr. 57, del "Resumen sucinto de las principales constataciones y conclusiones que figuran en los informes de la Junta de Auditores correspondientes al bienio 2010-2011" (A/67/173). Véase también el anexo II al presente informe.

[4] Información procedente de las respuestas al cuestionario de la DCI.

institucionales que pueden tener la capacidad de facilitar dicha información si se diseñan adecuadamente (véase también el capítulo XII, sección B).

28. Esa situación impide que la administración superior disponga fácilmente de información financiera y administrativa sobre un volumen considerable de recursos organizativos empleados por terceros. En opinión de los inspectores, esos datos clave deben formar parte del acervo disponible para que los órganos de gestión adopten decisiones bien fundamentadas. Esos datos también facilitarían a los órganos legislativos el acceso a información sobre los asociados en la aplicación, y mejoraría la transparencia en relación con los enfoques adoptados por las organizaciones para llevar a término programas y proyectos por mediación de terceros. La notificación de datos clave sobre los asociados en la aplicación podría formar parte del proceso regular de presentación de informes relativos a la ejecución de los programas, en caso necesario. Algunas organizaciones han propuesto que se utilicen formatos de presentación de informes como la Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda (IATI) o el Marco Integrado de Rendición Financiera de Cuentas (IFAF) para facilitar la comparabilidad de los datos y la coherencia del sistema de las Naciones Unidas.

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

Recomendación 2

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben asegurarse de que todas las organizaciones dispongan de fácil acceso a información clave sobre los asociados en la aplicación, como por ejemplo los gastos desglosados por finalidad (programas, proyectos, actividades, etc.), modalidad (entidad pública nacional, ONG/organización de la sociedad civil, etc.) y evaluación del desempeño. Esa información clave debe transmitirse regularmente a los órganos legislativos con arreglo a los mecanismos vigentes de presentación de informes.

IV. Necesidad de una perspectiva estratégica

30. El hecho de que tanto la comunidad de auditores como los Estados Miembros sean cada vez más conscientes de la importancia y el valor de las asociaciones y presten más atención a los asociados en la aplicación ha dado lugar a que algunas organizaciones de las Naciones Unidas establezcan nuevas políticas, procedimientos y directrices operacionales para la gestión de las asociaciones en general y de los asociados en la aplicación en particular (véase el anexo III). Organizaciones como el UNICEF, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y el FIDA han ido más lejos al adoptar estrategias institucionales de asociación, y han convertido la colaboración con asociaciones en parte integrante de los objetivos institucionales incluidos en sus planes estratégicos a mediano y largo plazo. El PMA está desarrollando su primera estrategia institucional de asociación, que presentará a su Junta Ejecutiva en 2014. La FAO y el FIDA han instituido la buena práctica de establecer oficinas o direcciones para las asociaciones con el fin de ayudarles a aplicar la estrategia y brindar apoyo. Además, algunas organizaciones (a saber, la FAO, el PNUMA y ONU-Hábitat) han establecido en sus sedes comités consultivos sobre las asociaciones, que proporcionan orientación y/o someten a examen la selección de los principales asociados.

31. Sin perjuicio de lo anterior, los inspectores observaron que algunas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas aplican un enfoque fragmentado, con frecuencia *ad hoc* e incoherente respecto del establecimiento de asociaciones en general y la gestión de los asociados en la aplicación en particular. Eso es especialmente cierto en el caso de las organizaciones con estructuras descentralizadas que delegan facultades a oficinas en los países donde, la mayoría de las veces, tienen lugar la selección y la gestión. Además, se indicó que en las organizaciones que se esfuerzan por tratar la cuestión de las asociaciones de forma más sistemática y estratégica, las estrategias y políticas conexas se habían introducido en los tres o cuatro años anteriores, y que la mayoría de las organizaciones notificaron que estaban trabajando a tal fin o que era demasiado pronto para evaluar su aplicación y sus resultados.

32. El personal directivo y el resto del personal tanto de las sedes como de las oficinas sobre el terreno ha reconocido la importancia de disponer de un enfoque estratégico para establecer asociaciones. En parte, porque un enfoque de ese tipo ayudaría a compartir una visión común y minimizar el riesgo de que las oficinas sobre el terreno establezcan asociaciones que no estén en consonancia con los objetivos y las prioridades institucionales, y en parte porque las ventajas y oportunidades que presentan las asociaciones podrían no aprovecharse plenamente con un enfoque fragmentado y poco sistemático. Adoptar un marco estratégico de asociación que se base en objetivos estratégicos institucionales para decidir sobre los requisitos de la asociación (incluidos los relativos a los asociados en la aplicación) es una manera muy prudente de maximizar la participación efectiva de los asociados en la ejecución de los programas, así como de explorar todo el potencial de colaboración.

33. En el examen llevado a cabo por los inspectores de los marcos vigentes de gobernanza de las asociaciones en las distintas organizaciones de las Naciones Unidas y demás organizaciones se indica que **un buen marco estratégico de asociación debería especificar los elementos clave para establecer asociaciones e incluir, en particular, la razón para establecer la asociación (es decir, dirección estratégica, beneficios/riesgos, fomento de la capacidad nacional); qué se espera de la asociación (es decir, fines/objetivos); el interlocutor en la asociación (modalidades, ventajas comparativas); y la forma de establecer, gestionar y suspender la asociación (es decir, acuerdos, procesos de gestión, vigilancia, evaluación, lecciones aprendidas).**

34. Se espera que la aplicación de la recomendación siguiente mejore la ejecución efectiva de los programas mediante un enfoque estratégico respecto de las asociaciones.

Recomendación 3

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

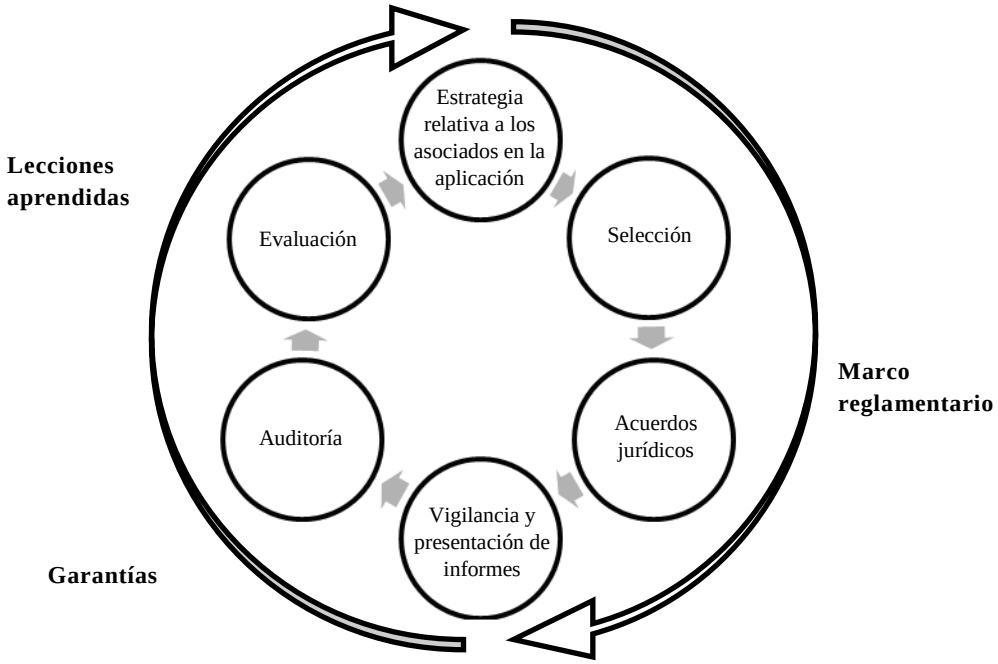
35. El marco estratégico de asociación también debe incluir un conjunto de principios rectores que orienten a la organización respecto de la colaboración con asociados. El anexo IV contiene una sinopsis de los principios rectores que utilizan diversos organismos de las Naciones Unidas y otras organizaciones para el establecimiento de asociaciones. Aunque esos principios se refieren a la definición más general de asociación, la mayoría sirve también para los asociados en la aplicación. Los inspectores proponen que al menos los siguientes principios mutuamente inclusivos (extrapolados de los que facilitaron las organizaciones participantes) formen la base de un marco estratégico para los asociados en la aplicación, especialmente en el caso de las organizaciones que gestionan un número elevado de dichos asociados.

- ***Colaborar con asociados de gobiernos y entidades nacionales para promover la implicación y el fomento de la capacidad nacionales.***
- ***Colaborar con asociados de ONG y organizaciones de la sociedad civil, así como con otros organismos de las Naciones Unidas y organizaciones intergubernamentales, para ampliar la cobertura y mejorar las prácticas con miras a obtener mejores resultados e impacto en cuanto al desarrollo.***
- ***Asegurarse de que los asociados aplican los programas/proyectos en el marco de sistemas efectivos de gestión, vigilancia adecuada, presentación de informes, auditoría y evaluación sistemática, sobre la base de normas y procedimientos claros.***
- ***Promover el aprendizaje y el intercambio de información con todos los interesados mediante la difusión de las mejores prácticas y las lecciones aprendidas.***

36. El marco estratégico y los principios rectores deben hacerse operativos mediante los procesos prácticos que sean necesarios para aplicar el marco. El diagrama que figura a continuación muestra los procesos que intervienen en la gestión de los asociados en la aplicación. En los capítulos siguientes se abordan observaciones, constataciones y recomendaciones en la medida en que están relacionadas con los procesos empleados por las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas a fin de gestionar los marcos específicos para sus asociados en la aplicación: en el capítulo V se aborda el proceso de selección de asociados en la aplicación; el capítulo VI trata de las cuestiones relativas a las modalidades NEX/NIM; en el capítulo VII se examinan los instrumentos/acuerdos jurídicos; en el capítulo VIII se abordan la vigilancia y la evaluación de los asociados en la aplicación; en el capítulo IX se describen los arreglos de auditoría de los asociados en la aplicación; en el capítulo X se examinan las dificultades del método armonizado para las transferencias en efectivo; el

capítulo XI trata de cuestiones relativas a la prevención y detección del fraude; en el capítulo XII se examinan cuestiones relacionadas con la gestión operacional; en el capítulo XIII se analizan los procedimientos acelerados; y en el capítulo XIV se abordan cuestiones de cooperación e intercambio de información interinstitucionales en relación con los asociados en la aplicación.

Procesos que intervienen en la gestión de los asociados en la aplicación



V. Selección de los asociados en la aplicación

A. Visión general de las modalidades y los procesos de selección

37. Las decisiones sobre la selección de asociados en la aplicación se adoptan en diferentes niveles y etapas del proceso de aplicación de cada programa o proyecto. Al principio, la organización decide la modalidad de aplicación que, de ser posible, debe orientarse por una estrategia institucional de asociación y/o las normas y procedimientos aplicables. Como se ha mencionado, la mayoría de las organizaciones decide entre las siguientes modalidades de asociados en la aplicación: entidades de gobiernos nacionales; ONG/organizaciones de la sociedad civil nacionales/internacionales; otros organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas; y demás organizaciones intergubernamentales. También pueden seleccionarse entidades como instituciones académicas, fundaciones e instituciones de investigación para satisfacer necesidades específicas.

38. Las **entidades de gobiernos nacionales** son los principales asociados de la mayoría de los fondos y programas de las Naciones Unidas, así como varios de sus organismos especializados. En las declaraciones de Roma y París, el Programa de Acción de Accra y posteriores resoluciones de la Asamblea General se reconoció la importancia de los gobiernos nacionales como algo más que receptores de asistencia, es decir, como partes soberanas que deciden la manera de proceder en las intervenciones llevadas a cabo en sus países. Esas declaraciones tratan de establecer un nuevo *modus operandi* por el que las organizaciones no solo trabajan con los gobiernos sino también por conducto de ellos, con lo que se reconoce la soberanía de estos y la medida en que representan el interés superior de sus pueblos. En la selección de esos asociados gubernamentales se tienen en cuenta las evaluaciones de los sistemas financieros y de gestión de los gobiernos como medida de diligencia debida con el fin de asegurar la capacidad de llevar a término los programas, así como las necesidades de fomento de la capacidad. En el capítulo VI se tratan otras cuestiones relacionadas con los asociados gubernamentales.

39. Las **entidades no gubernamentales (ONG/organizaciones de la sociedad civil)** son asociados en la aplicación igualmente importantes para la mayoría de las organizaciones de las Naciones Unidas. Pueden ser nacionales o internacionales y actúan como proveedores de servicios en proyectos específicos, contribuyen a llevar a término los programas de las organizaciones de las Naciones Unidas, o se convierten en asociados estratégicos que asumen el control de los programas una vez finalizada la intervención de las Naciones Unidas. Cuando la modalidad elegida es una ONG/organización de la sociedad civil, la decisión para seleccionarla entre un conjunto de posibles modalidades de asociados en la aplicación se basa en una lista predeterminada de criterios. Esa lista varía según el tipo de intervención y el modelo institucional de la organización. Por ejemplo, para que el ACNUR considere a una entidad como asociado en la aplicación, dicha entidad debe estar registrada legalmente; ofrecer confianza desde el punto de vista financiero; haber aplicado con éxito un programa similar en el pasado; demostrar su capacidad de responder con rapidez a una emergencia; y tener experiencia local, compartir objetivos humanitarios, y no haber sido objeto de sanciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Los criterios de la UNESCO incluyen el requisito de contar al menos con dos años de experiencia previa, y la Organización Mundial de la Salud (OMS) requiere prestigio científico y técnico a nivel nacional e internacional. Las organizaciones asociadas de la ONUDI deben aportar pruebas de su competencia técnica en esferas del desarrollo industrial sostenible.

40. Cuando se elige como asociados en la aplicación a **otros organismos de las Naciones Unidas u organizaciones intergubernamentales**, la selección se basa en sus conocimientos especializados, ventajas competitivas y niveles de complementariedad respecto de cada intervención en particular.

41. En muchos casos se considera también la posibilidad de combinar las modalidades mencionadas. Asimismo, un asociado gubernamental puede a su vez recabar la participación de una ONG para que aplique partes de un programa que le ha confiado una organización de las Naciones Unidas. De manera análoga, los organismos de las Naciones Unidas que actúan como asociados en la aplicación pueden subcontratar a ONG internacionales que, a su vez, subcontratan a ONG u organizaciones de la sociedad civil locales para que lleven a cabo actividades.

42. En la mayoría de las organizaciones examinadas, el personal en los países adopta las decisiones sobre la selección con arreglo a las respectivas facultades delegadas. En algunos casos se requiere la aprobación de la sede de la organización; en otros casos, las selecciones se someten al examen de comités dedicados a los asociados en la aplicación (similares a los comités existentes para contratos, donaciones o proyectos) en el país y/o la sede, según la magnitud y el valor monetario de los proyectos en que participen dichos asociados.

43. En numerosas oficinas en los países, la selección de asociados en la aplicación comienza durante los procesos de formulación de la evaluación común para los países y el Marco de la asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo —Plan de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo en los países de la iniciativa "Unidos en la Acción", o Marco de Colaboración con las Naciones Unidas en los países de renta media— y elaboración de los planes de acción de los programas de los países y los planes de trabajo anuales. Sin embargo, en las intervenciones humanitarias a corto plazo y otras emergencias, así como en el caso de las organizaciones con mandatos esencialmente normativos, el proceso se basa en las circunstancias de la intervención específica. Asimismo, algunos organismos especializados abordan los requisitos de programación y definen las esferas de trabajo prioritarias fuera del Marco de la asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, por lo que la identificación de los asociados en la aplicación tiene lugar en un contexto complementario, cuando no separado. Además, hay varios programas o proyectos que los organismos de las Naciones Unidas no solo emprenden en un único país, sino a nivel regional, interregional o mundial, por lo que la selección varía y en ocasiones se ve limitada por la falta de asociados en la aplicación que pueden operar en esos niveles.

44. **En el anexo V se resume el conjunto de criterios utilizados por las organizaciones de las Naciones Unidas para seleccionar las distintas modalidades de asociado en la aplicación, así como los criterios de selección empleados una vez se ha determinado la modalidad. Los inspectores observaron que, en los últimos años, se han actualizado y revisado las políticas y directrices de varias organizaciones con el fin de mejorar los procesos de selección de los asociados en la aplicación. Esas revisiones incluyen criterios de selección más rigurosos para cada categoría y tipo de asociado en la aplicación, la posibilidad de utilizar otros procesos competitivos, la introducción de procesos de evaluación previa, y requisitos para documentar adecuadamente la selección.** Ello no obstante, persisten las dificultades, y los inspectores desean destacar especialmente algunas de ellas en la siguiente sección.

B. Dificultades pendientes

45. Las entrevistas sobre el terreno y un examen documental de los informes de auditoría interna sobre los procesos de selección de los asociados en la aplicación indican que hay varios factores y limitaciones que pueden influir en dicha selección. En proyectos financiados mediante contribuciones extrapresupuestarias o voluntarias, ha habido casos en que los donantes han vinculado sus contribuciones a la selección y la participación de asociados en la aplicación específicos o de un grupo limitado de ellos, en particular ONG y organizaciones de la sociedad civil de países determinados.

46. En algunos casos, la selección de ONG y organizaciones de la sociedad civil se vio afectada por preferencias y/o decisiones de los gobiernos anfitriones. Por ejemplo, en Kenya, una evaluación realizada por el PMA puso de relieve casos en los que, fuera por convención o por elección consciente del Gobierno, algunas ONG que prestaban servicios humanitarios se habían asegurado derechos exclusivos en ciertos territorios o regiones. En tales circunstancias, la capacidad de aumentar la calidad de los servicios mediante la búsqueda de mejores asociados es limitada[5].

47. La competencia entre organismos por los mismos asociados en la aplicación es también una cuestión recurrente, especialmente en contextos como las emergencias, las operaciones de socorro humanitario o las situaciones posteriores a conflictos, cuando las opciones y el número de asociados en la aplicación suelen ser limitados o inexistentes. Además, esos entornos generan riesgos de corrupción y favoritismo en los procesos de selección. La disponibilidad limitada de asociados en la aplicación es también un desafío para las organizaciones con mandatos muy técnicos o normativos, ya que normalmente son muy pocos los que disponen de los conocimientos técnicos requeridos.

48. En relación con los asociados gubernamentales, no hay un enfoque común para la colaboración con los gobiernos debido a sus diferencias entre los distintos países. Por consiguiente, hay dificultades para normalizar los procedimientos o transferir buenas prácticas de un país a otro.

49. En algunos casos, las ONG internacionales pueden tener un buen historial de desempeño en un país pero no en otro, por ejemplo debido a las diferencias en la capacidad del personal o a las relaciones con el gobierno anfitrión.

50. Pese al notable progreso en la actualización de las políticas y los procedimientos relativos a los asociados en la aplicación y la mejora de los procesos de selección, una observación recurrente, principalmente respecto de las organizaciones más pequeñas, es la falta de formación y orientación adecuadas sobre la manera de realizar las selecciones en las oficinas en los países, incluidos procedimientos normalizados y listas de comprobación para la selección (véase también el capítulo XII).

51. Como se mencionó en el capítulo III, la falta de datos fácilmente accesibles sobre los asociados en la aplicación que ya han trabajado para la organización encargada de la selección o para otras organizaciones de las Naciones Unidas en un país o región es un obstáculo que dificulta el empleo de la información existente en el proceso de selección de tales asociados. La situación es más grave en casos de emergencia e intervenciones humanitarias. En numerosos informes de la OSSI y otras oficinas de auditoría interna, así como en el informe de la DCI con la signatura JIU/REP/97/3, se ha puesto de relieve la necesidad de que haya bases de datos centralizadas sobre los asociados en la aplicación tanto en las sedes como en las oficinas en los países.

[5] Informe Anual de Evaluación de 2012 del PMA, "From Food Aid to Food Assistance – Working in Partnerships".

C. La importancia fundamental de las evaluaciones de los asociados en la aplicación

52. Como parte del proceso de selección, varias organizaciones llevan a cabo evaluaciones de los asociados en la aplicación mediante el método armonizado para las transferencias en efectivo (macroevaluaciones y microevaluaciones) (véase el capítulo X) o sus propias metodologías de evaluación. Sin embargo, los inspectores observaron variaciones importantes en la manera de llevar a cabo y documentar las evaluaciones y la debida diligencia con respecto a los asociados en la aplicación. En el peor de los casos, no se realiza evaluación alguna de los asociados en la aplicación. En otros casos, las evaluaciones no se llevan a cabo como es debido, a falta de análisis pormenorizados adecuados y verificación de la información facilitada por los asociados respecto de sus calificaciones. Como se explicó en las entrevistas, las razones subyacentes suelen ser la falta de capacidad, tanto en recursos como en conocimientos especializados, así como la falta de directrices y procedimientos adecuados.

53. **La evaluación inicial pormenorizada de los asociados en la aplicación en el marco de los procesos de selección es uno de los elementos más importantes y decisivos a fin de asegurar la aplicación efectiva y eficiente de los programas y las actividades. Esas evaluaciones tienen dos finalidades: en primer lugar, examinar detenidamente el cumplimiento de los criterios de selección por los asociados (fiabilidad, capacidad y conocimientos técnicos; adhesión a las normas y reglas de las organizaciones de las Naciones Unidas; idoneidad de los marcos de control interno; capacidades de gestión financiera, etc.); y, en segundo lugar, permitir una evaluación en profundidad de los riesgos a fin de identificar posibles deficiencias y riesgos así como la manera de hacerles frente mediante el fomento de la capacidad y medidas de mitigación de riesgos.**

54. Así pues, en el caso de los asociados gubernamentales y de las ONG nacionales, una evaluación previa amplia y pormenorizada apoyaría los esfuerzos encaminados al fomento de la capacidad nacional y la transferencia de conocimientos. Permitiría identificar posibles deficiencias de capacidad y necesidades de formación, y serviría como herramienta para decidir sobre la manera de abordarlas. También ayudaría a determinar qué partes de los programas se pueden aplicar mediante otras modalidades o proveedores de servicios comerciales. Cabe señalar que, en aras del buen funcionamiento de las asociaciones, algunas organizaciones como el ACNUR, el UNFPA y el PMA cada vez realizan más ejercicios de evaluación y diligencia debida en estrecha consulta con los asociados en la aplicación de que se trate.

55. Con frecuencia, los organismos de las Naciones Unidas hacen partícipes y proporcionan recursos a varios asociados en la aplicación que, de forma simultánea, prestan servicios a otros organismos de las Naciones Unidas y/o a otras entidades como el Banco Mundial y la Comisión Europea. Los investigadores han notificado casos de doble contratación/facturación a múltiples donantes por parte de algunos asociados en la aplicación por actividades relacionadas con un mismo programa (véase el capítulo XI). Ese es un riesgo inherente que, aunque no es habitual, debe afrontarse y mitigarse en su caso. El mejor momento para hacerlo sería al iniciarse la fase de selección mediante un proceso exhaustivo y minucioso de diligencia debida y evaluación previa. Habida cuenta de los frecuentes cambios de personal de los asociados en la aplicación, tales evaluaciones podrían ser válidas durante un período limitado o renovarse según las circunstancias para cada asociado en la aplicación.

56. Se espera que la aplicación de la recomendación siguiente aumente la efectividad de la selección de los asociados en la aplicación y el cumplimiento de las políticas y directrices conexas en vigor.

Recomendación 4

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

VI. Modalidad de ejecución nacional (NEX) y modalidad de aplicación nacional (NIM)

A. Las modalidades NEX/NIM

57. Como se ha señalado, las entidades gubernamentales son importantes asociados de varias organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en la ejecución y aplicación de programas y actividades. En respuesta a las declaraciones de París y Roma y posteriores resoluciones de la Asamblea General (en particular, las resoluciones 47/199, 62/208 y 67/226), los organismos que integran el Comité Ejecutivo del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, UNICEF, UNFPA, PMA) utilizan principalmente las modalidades normalizadas de ejecución nacional (NEX) y aplicación nacional (NIM), en un esfuerzo por apoyar la implicación y el fomento de la capacidad nacionales[6].

58. Esas organizaciones han introducido directrices y procedimientos detallados para hacer operativas las modalidades NEX/NIM; por ejemplo, el PNUD dispone de varias normas y procedimientos que conforman el marco jurídico para la aplicación de proyectos mediante las modalidades NEX y NIM; el UNICEF utiliza, entre otras, las directrices establecidas en los "Arreglos para la ejecución y la aplicación nacionales"; y el UNFPA emplea reglamentos, normas y procedimientos similares a los del PNUD. Otras organizaciones y organismos especializados, aunque no utilizan las modalidades NEX/NIM, disponen de directrices propias para aplicar proyectos junto con entidades de gobiernos nacionales. Los inspectores observaron que organizaciones como la FAO y la OMS han adoptado medidas recientemente con el fin de adaptarse a las modalidades NEX/NIM habida cuenta de sus propios modelos institucionales.

59. En el informe de la DCI titulado "La ejecución nacional de los proyectos de cooperación técnica" (JIU/REP/2008/4), de 2008, se abordaban cuestiones relativas a la modalidades NEX/NIM y se identificaban desafíos y lecciones aprendidas con respecto a la aplicación de esas modalidades. Como se indica en ese informe, dichas modalidades tienen por objeto: a) aumentar 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) aumentar la sostenibilidad de los programas y proyectos de desarrollo incrementando la implicación nacional y local y la dedicación a las actividades de desarrollo; y c) reducir la carga de trabajo y lograr la integración con los programas nacionales aumentando la utilización de los sistemas y procedimientos nacionales correspondientes. En sus conclusiones, el informe señalaba que la ejecución a cargo de los gobiernos exige que las organizaciones de las Naciones Unidas y sus asociados gubernamentales asuman más riesgos para lograr un desarrollo sostenido. Esos riesgos deben mitigarse promoviendo políticas nacionales sólidas que propicien la rendición de cuentas y fomenten la capacidad.

60. Además, en el informe se observaba que varias otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas utilizan la ejecución nacional de manera limitada como modalidad para aplicar sus programas y proyectos, y algunas se reservan el derecho a utilizarla de manera limitada o a no utilizarla en absoluto. Una de las razones aducidas en relación con esas limitaciones es que las organizaciones no transfieren fondos directamente a los gobiernos receptores. Otras organizaciones señalan que, aunque suscriban un acuerdo con el gobierno, que es el propietario del programa, siguen siendo responsables, en el marco de sus propios

[6] Las definiciones de las modalidades NEX y NIM se examinan en el informe JIU/REP/2008/4.

sistemas, de toda la gestión y el seguimiento de los fondos canalizados por conducto de la ejecución nacional.

B. Implicación y fomento de la capacidad nacionales

61. Al realizar el presente examen, los inspectores estudiaron algunas de las cuestiones mencionadas en el informe JIU/REP/2008/4 con respecto a la aplicación de actividades de las Naciones Unidas por conducto de gobiernos nacionales. Las entrevistas sobre el terreno, los exámenes documentales y la bibliografía reciente sobre el tema dieron lugar a algunas observaciones.

62. La primera observación se refiere a la percepción, tanto por el personal del sistema de las Naciones Unidas entrevistado como por los gobiernos anfitriones, de que los compromisos asumidos en la última década por la comunidad internacional respecto de la transferencia de más responsabilidades a las entidades nacionales para que ejecuten o lleven a término programas no han sido en todos los casos tan firmes como se esperaba. La mayoría de los entrevistados indicó que, si bien en diversas declaraciones y resoluciones de las Naciones Unidas se expresaba un compromiso general respecto de la utilización de sistemas nacionales y del fomento de la capacidad nacional, no ha habido suficiente claridad en torno a lo que eso significaba en realidad, por ejemplo, "supervisión operacional sobre la ejecución y aplicación nacionales", "suministro de programas/proyectos, bienes y servicios por las Naciones Unidas en nombre de los gobiernos nacionales", o "una combinación de algunos elementos de ambas cosas". El personal directivo y otros miembros del personal entrevistados tuvieron dificultades para responder a esas preguntas o profundizar en ellas sobre la base de sus experiencias de trabajo.

63. Se han formulado observaciones similares en encuestas realizadas en 2012 y 2013 por la Secretaría de las Naciones Unidas entre los gobiernos de países donde se ejecutan programas así como entre los coordinadores residentes, en el contexto de la revisión cuadrienal amplia de la política, entre otros[7]. La Asamblea General, en el párrafo 63 de su resolución 67/226, solicitó que se elaborara un enfoque común para medir los avances en el fomento de la capacidad y que se formularan marcos concretos para ayudar a los países en que se ejecutan programas. En el Plan de Acción sobre la Revisión Cuadrienal Amplia de la Política del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo se incluyen las medidas que han de adoptarse a tal efecto.

64. Ello no obstante, los inspectores no encontraron ningún estudio transversal independiente a nivel de todo el sistema de las Naciones Unidas sobre cuáles son los resultados reales alcanzados en relación con la implicación nacional y la armonización de todo el sistema por lo que se refiere al fomento de la capacidad, en consonancia con la revisión trienal amplia de la política y la revisión cuadrienal amplia de la política, o sobre la cuestión de quiénes son en definitiva responsables de la ejecución de los programas y de sus resultados. A excepción de un número limitado de evaluaciones encargadas por ciertas organizaciones

[7] Véase "Aplicación de la resolución 67/226 de la Asamblea General sobre la Revisión cuadrienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo: Informe del Secretario General" (E/2013/94), que proporciona más información sobre las cuatro encuestas de 2012 que se enviaron a los gobiernos de todos los países en que se ejecutan programas y a todos los coordinadores residentes, miembros de los equipos de las Naciones Unidas en los países, presidentes de los equipos de gestión de las operaciones en los países, y organizaciones de la sociedad civil en los países en que se ejecutan programas.

para abordar ese asunto en el contexto de sus propias operaciones[8], parece que en la mayoría de organizaciones de las Naciones Unidas se ha pasado por alto en muy amplia medida el estudio del impacto de sus intervenciones en la implicación nacional, el fomento de la capacidad y sus ramificaciones. Los inspectores consideran que debe ser objeto de reflexión colectiva en las entidades del sistema de las Naciones Unidas, así como el tema central de un estudio exhaustivo a nivel de todo el sistema.

65. Otra observación formulada en las entrevistas en sedes y oficinas sobre el terreno se refiere a la práctica cada vez más frecuente de algunos organismos de desarrollo de las Naciones Unidas consistente en llevar a término sus programas abiertamente a través de la aplicación directa y/o mediante la participación directa de las oficinas de las Naciones Unidas en los países, para prestar servicios como la gestión de los recursos humanos o la contratación a entidades nacionales. Algunas organizaciones también establecen unidades adscritas a ministerios gubernamentales nacionales que se encargan de coordinar la aplicación de los programas mediante las modalidades NEX o NIM. Como se indicó a los inspectores, por una parte ese ha sido un enfoque útil para fomentar la capacidad nacional. Por otra parte, se señaló que hay que prestar más atención para asegurarse de que esas unidades continúen centradas en la coordinación, la transferencia de conocimientos, el fomento de la capacidad y los servicios de asesoramiento, y no participen directamente en la aplicación real de los programas, lo que equivaldría a una situación de "aplicación directa *de facto*".

66. Al parecer, un aspecto relacionado con la observación anterior es que algunos gobiernos nacionales optan por que los organismos de las Naciones Unidas ejecuten o apliquen directamente los programas o proyectos. Ello puede responder a que el gobierno carece de la capacidad para hacerlo y desea evitar el riesgo de un posible fracaso y sus repercusiones sobre la financiación por los donantes, o a que está menos interesado en el fomento de la capacidad y más en la ejecución del programa propiamente dicha, como puede ser el caso en los países de ingresos medios.

67. Otro aspecto es el entorno de aversión al riesgo en el que varias organizaciones de las Naciones Unidas se ven obligadas a operar. La mayoría del personal de las Naciones Unidas entrevistado sobre el terreno considera que para fomentar la capacidad es necesario un esfuerzo más centrado en el elemento de "capacidad" que en el elemento de "ejecución" de la intervención. En principio, esto requiere en ciertas ocasiones que las organizaciones de las Naciones Unidas asuman más riesgos en su colaboración con los asociados gubernamentales (que pueden carecer de los medios necesarios para llevar a término un programa) y desplieguen esfuerzos para prestarles apoyo en todas las etapas. Los riesgos que conlleva la ejecución por conducto de esos asociados gubernamentales pueden ser mucho mayores que volver a recurrir a la aplicación directa o a ONG. En un entorno operativo que requiere intensificar la rendición de cuentas y la optimización del empleo de los recursos, y en el que los Estados Miembros donantes son cada vez más intolerantes frente al fraude y la corrupción, la preocupación primordial de las organizaciones de las Naciones Unidas es asegurarse de que los programas se lleven a término de conformidad con sus mandatos y las normas que les son aplicables. El fomento de la capacidad puede tener lugar, pero parece más un ejercicio tangencial que el objetivo central de las intervenciones.

68. Los inspectores señalan que una serie de organismos tiene varios programas dedicados al fomento de la capacidad de las entidades gubernamentales, y que en el sistema de las

[8] PNUD, *Evaluation of UNDP Contributions to Strengthening National Capacities*, diciembre de 2010; UNFPA, *Evaluation Report No.20, UNFPA's Support to National Capacity Development Achievements and Challenges*, septiembre de 2003; y PMA, *Evaluation of WFP's Capacity Development Policy and Operations*, mayo de 2008.

Naciones Unidas ha habido varias intervenciones exitosas que muestran lo que puede conseguirse cuando se ponen en marcha iniciativas concretas de fomento de la capacidad. Sin embargo, las dificultades y realidades vinculadas a la aplicación mediante las modalidades NEX/NIM, así como sus riesgos y costos conexos, son factores que deben tenerse en cuenta. Numerosos entrevistados consideraron que la distribución de riesgos entre los Estados Miembros donantes, las organizaciones de las Naciones Unidas y los gobiernos receptores debe ser objeto de un examen más exhaustivo por los distintos interesados, con el fin de generar un entorno que propicie el éxito de las intervenciones. Aunque las modalidades NEX/NIM parezcan reflejar una opción más arriesgada de ejecución/aplicación de programas a corto plazo, se pueden obtener beneficios y recompensas a largo plazo de acuerdo con el espíritu de las mencionadas resoluciones de las Naciones Unidas.

69. Se espera que la aplicación de la recomendación siguiente mejore la efectividad y eficiencia de la colaboración con los asociados en la aplicación.

Recomendación 5

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

VII. La multiplicidad de instrumentos jurídicos

70. Las organizaciones utilizan un abanico de instrumentos jurídicos para colaborar con los asociados en la aplicación, y han diseñado distintos acuerdos modelo para las diversas categorías de esos asociados. Para los asociados gubernamentales y las organizaciones intergubernamentales se suelen utilizar memorandos de entendimiento, mientras que para las ONG y las organizaciones de la sociedad civil se suscriben cartas de acuerdo, cartas de entendimiento o acuerdos similares. Cuando una organización de las Naciones Unidas hace partícipe a otra organización de las Naciones Unidas en calidad de asociado en la aplicación, en la mayoría de los casos se utiliza un acuerdo modelo normalizado que ha diseñado el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUD) y la UNDOCO. Los acuerdos se suelen complementar con documentos de los proyectos y demás documentación de apoyo.

71. Algunas organizaciones, en particular las que trabajan en el sector de la asistencia humanitaria, han establecido procedimientos acelerados y utilizan acuerdos para situaciones de contingencia con asociados preseleccionados en casos de emergencia y crisis (véase el capítulo XIII). Entre otros instrumentos jurídicos cabe citar los acuerdos tripartitos (por ejemplo, acuerdos entre el ACNUR, el gobierno que acoge a los refugiados y el asociado en la aplicación) y los acuerdos globales con ONG internacionales (por ejemplo, los memorandos de entendimiento globales del PMA por los que se establecen arreglos para la colaboración con una ONG internacional). En el caso de la OMS, cabe citar los acuerdos para la realización de trabajos, utilizados en el contexto de la contratación de bienes y servicios; acuerdos de servicios técnicos, utilizados en el contexto de investigaciones clínicas y trabajos de desarrollo; y acuerdos de cooperación financiera directa, cuando la OMS realiza pagos para cubrir el costo de artículos que, de otro modo, correrían a cargo de los gobiernos.

72. En el anexo VI se resumen los diferentes instrumentos jurídicos empleados por las organizaciones de las Naciones Unidas para colaborar con los asociados en la aplicación.

73. Conviene observar que varias organizaciones, como la Secretaría de las Naciones Unidas (Fondo de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz, Fondo de las Naciones Unidas para la Democracia (UNDEF)) y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) proporcionan financiación a terceros mediante subvenciones en el marco de acuerdos de subvención suscritos con las organizaciones receptoras. Si bien la modalidad de subvención difiere de la modalidad de asociado en la aplicación por lo que se refiere al origen de los fondos, que suelen provenir de fuentes extrapresupuestarias y se asignan específicamente al programa de subvenciones de que se trate, la selección de los beneficiarios, su evaluación previa y las cuestiones relativas a la debida diligencia, la vigilancia, la auditoría, la presentación de informes y la rendición de cuentas son similares a las de la modalidad de asociado en la aplicación. Por consiguiente, las recomendaciones del presente informe que se refieren a esas cuestiones pueden aplicarse también a la modalidad de subvención en el entendimiento de que las características específicas de dicha modalidad deben tomarse en consideración según proceda. De manera análoga, las recomendaciones también se aplican a las modalidades de aplicación en el contexto de los fondos de donantes múltiples y otros fondos mancomunados como el FMAM, los fondos fiduciarios de donantes múltiples, los fondos humanitarios comunes y los fondos de emergencia.

A. Actualización de los acuerdos con los asociados en la aplicación en consonancia con las buenas prácticas

74. El contenido de los acuerdos modelo empleados para las diferentes categorías de asociados en la aplicación varía de una organización a otra. Establecen el marco principal de cooperación y el modo de trabajo, incluidos los objetivos del proyecto, las responsabilidades y obligaciones de las partes, las modalidades de aplicación, la presentación de informes, la vigilancia y los arreglos de auditoría. El anexo VII contiene una lista de las disposiciones más utilizadas y los requisitos mínimos más frecuentes en los acuerdos con asociados en la aplicación, tanto en los acuerdos propiamente dichos como en la documentación de los proyectos conexos.

75. Al examinar una muestra de acuerdos con asociados en la aplicación, los inspectores observaron que no todos ellos incluían las disposiciones necesarias para asegurar que los intereses y derechos de las organizaciones se salvaguarden adecuadamente. Por ejemplo, algunas organizaciones no han incluido facultades indagatorias sobre terceros y subcontratistas que les permitan investigar a los asociados en la aplicación. Algunos ejemplos de buenas prácticas a ese respecto son iniciativas de organizaciones como el PNUD, el UNICEF, la ONUDI y el ACNUR, que han subsanado esa deficiencia añadiendo cláusulas apropiadas a sus acuerdos modelo.

76. También hay deficiencias en cuanto a las disposiciones sobre cláusulas para la lucha contra el terrorismo y la corrupción y cláusulas de restitución, el uso del emblema de la organización y la propiedad intelectual, la contratación por los asociados en la aplicación, y cláusulas relativas a los conflictos de leyes. Otras limitaciones son la inexistencia de cláusulas sobre las responsabilidades legales en relación con las actividades de los asociados en la aplicación o los derechos de propiedad sobre los equipos que se les proporciona. Por último, no todos los acuerdos con asociados en la aplicación incluyen una referencia formal a un código de conducta ni exigen su cumplimiento.

77. Como se ha mencionado, los riesgos de que un asociado en la aplicación reciba fondos adicionales de otros donantes por el mismo programa o de que cobre los mismos gastos generales a varios donantes también podrían abordarse incluyendo una disposición en el acuerdo por la que se exija al asociado que comunique a la organización de las Naciones Unidas cualesquiera otros fondos adicionales recibidos en relación con un proyecto específico. Organizaciones como la ONUDI y el ACNUR han incorporado cláusulas a tal efecto en sus acuerdos con asociados en la aplicación.

78. El cuadro 1 contiene algunas de las disposiciones y cláusulas no incluidas de manera sistemática en los acuerdos con los asociados en la aplicación de todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y que, en opinión de los inspectores, son importantes para salvaguardar los intereses y derechos de esas organizaciones. Véase también el anexo VII, que contiene disposiciones y cláusulas adicionales.

Cuadro1 1

Cláusulas/disposiciones importantes no incluidas de manera sistemática en los acuerdos con los asociados en la aplicación

- ***Facultades indagatorias sobre terceros y subcontratistas***
- ***Cláusulas para la lucha contra el terrorismo y la corrupción***
- ***Requisito de notificación inmediata de cualquier fraude detectado***

- ***Indicadores de desempeño para las actividades, el producto, los efectos y los resultados de la labor de los asociados en la aplicación***
- ***Contratación y subcontratación por los asociados en la aplicación***
- ***Cláusulas relativas a los conflictos de leyes***
- ***Disposiciones sobre propiedad intelectual y uso del emblema de la organización***
- ***Limitaciones de las responsabilidades legales en relación con las actividades de los asociados en la aplicación***
- ***Derechos de propiedad sobre los equipos proporcionados a los asociados en la aplicación***
- ***Requisito y cumplimiento de un código de conducta para los asociados en la aplicación***
- ***Disposición relativa a la notificación de los fondos recibidos de otros donantes en relación con el proyecto***

79. Los memorandos de entendimiento, las cartas de acuerdo y otros documentos similares son una parte importante de la base de operaciones y logro de resultados previstos para los asociados en la aplicación. A fin de que tales documentos resulten efectivos, deben contener elementos esenciales que abarquen todas las etapas y los aspectos de la labor de aplicación del programa/proyecto.

80. Se espera que la aplicación de la recomendación siguiente mejore la efectividad y eficiencia de la colaboración con los asociados en la aplicación.

Recomendación 6

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

B. Acuerdos en pequeña escala

81. Varias organizaciones como el ACNUR, ONU-Hábitat, el UNICEF y la OIT han suscrito acuerdos con asociados en la aplicación para proyectos en pequeña escala que solo requieren una cantidad limitada de recursos. Esos acuerdos contienen disposiciones menos estrictas e incluyen procedimientos de aprobación con arreglo a la respectiva delegación de facultades. Los entrevistados indicaron que tales acuerdos alivian la carga administrativa de la organización, reducen los costos de transacción y permiten la adopción rápida de decisiones. En el anexo VI se proporciona información sobre las organizaciones que han elaborado acuerdos en pequeña escala con asociados en la aplicación, entre otras cosas. En el anexo VIII se incluye un ejemplo de modelo de acuerdo en pequeña escala. Los inspectores recomiendan **que las organizaciones, si no lo han hecho ya, consideren la posibilidad de elaborar y**

adoptar acuerdos en pequeña escala con asociados en la aplicación con arreglo a la delegación de facultades que corresponda.

C. Proliferación de acuerdos con los asociados en la aplicación

82. Los inspectores señalaron la tendencia de algunas organizaciones a disponer de un número inusualmente elevado de asociados en la aplicación. En lugar de concertar un único acuerdo con un asociado en la aplicación para la totalidad de un programa o proyecto, algunas oficinas en los países suscriben múltiples acuerdos de menor cuantía que abarcan partes de los programas/proyectos. La razón principal de ello es lo que se percibe como obstáculos relacionados con los umbrales de aprobación y la delegación de facultades conexa a nivel de país. Como indicó el personal sobre el terreno, cumplir los procedimientos de aprobación, incluida la aprobación en la sede o en comités para los asociados en la aplicación, requería mucho tiempo y era un proceso gravoso que incrementaba la carga administrativa y retrasaba la aplicación de los proyectos. Sin embargo, se reconoció que desviarse de esa práctica no es conforme con las reglas establecidas sobre la delegación de facultades, debilita el proceso de selección y los controles existentes, y da lugar a un mayor número de acuerdos que requieren seguimiento, por lo que aumenta el riesgo en general.

83. A ese respecto, un tema recurrente en los informes de auditoría interna y externa fue el del elevado número de obligaciones pendientes que se añade al de los acuerdos activos con asociados en la aplicación y da lugar a costos administrativos adicionales. Al abordar las preocupaciones de los auditores, varias organizaciones como el UNICEF, el PNUD, ONU-Mujeres y el PNUMA se han esforzado en reducir el número de obligaciones pendientes. La introducción de nuevos instrumentos de vigilancia financiera (como el registro financiero para las oficinas del PNUD en los países) o sistemas como una interfaz electrónica compartida con los asociados en la aplicación que permita liquidar anticipos en línea son buenas medidas adicionales para reducir el número de acuerdos activos.

84. Es necesario establecer un equilibrio entre los controles necesarios y el respeto de los procedimientos establecidos, de forma que se permita cierta flexibilidad en los casos en que sean precisos y adecuados para reducir la carga administrativa.

85. Los inspectores recomiendan que **los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas: a) examinen los umbrales vigentes y la delegación de facultades a las oficinas en los países para concertar acuerdos con asociados en la aplicación, habida cuenta del papel que desempeñan los comités para los asociados en la aplicación a nivel de país; y b) en caso necesario, modifiquen las disposiciones sobre los umbrales con el fin de permitir flexibilidad administrativa al tiempo que se mantengan los controles adecuados para asegurar el cumplimiento.**

D. Acuerdo modelo del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo para la colaboración entre organismos de las Naciones Unidas

86. El Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUD) ha elaborado y respaldado un acuerdo modelo para la colaboración entre organismos de las Naciones Unidas, junto con una nota orientativa[9]. Ese acuerdo modelo entre organismos de las Naciones Unidas proporciona un formato y una estructura generales cuando dos organismos establecen una asociación y uno de ellos transfiere recursos al otro para que lleve a cabo actividades de programas, al tiempo que facilita opciones a los organismos según las circunstancias.

87. Se informó a los inspectores de que las organizaciones de las Naciones Unidas no utilizan el acuerdo modelo normalizado del GNUD en todos los casos en que sería conveniente. Coincidiendo con la sugerencia del GNUD, **los inspectores recomiendan que, siempre que sea viable, las organizaciones de las Naciones Unidas utilicen el acuerdo modelo del GNUD para la colaboración entre organismos de las Naciones Unidas con miras a reducir los costos de las transacciones y facilitar la coherencia de todo el sistema de las Naciones Unidas.**

[9] GNUD, grupo de supervisión de la gestión fiduciaria, "Guidance note on transferring contributions from one UN agency to another for the purpose of programmatic activities, marzo de 2011".

VIII. Vigilancia y evaluación

88. La vigilancia y la evaluación efectivas de la labor de los asociados en la aplicación es esencial para asegurar que los recursos que se les asignan se destinen a los fines establecidos y se obtengan los objetivos y resultados previstos.

89. En la mayoría de las organizaciones examinadas, el marco de vigilancia y presentación de informes en relación con sus respectivos programas/proyectos con asociados en la aplicación se describe en los acuerdos suscritos y en la documentación de los proyectos conexos. Dicho marco establece, entre otras cosas, las responsabilidades, actividades y el producto de los asociados en la aplicación, junto con los respectivos plazos y presupuestos, el tipo y la frecuencia de la presentación de informes, y las actividades de vigilancia convenidas. También se determinan los calendarios de pago único/fraccionado sobre la base de los progresos realizados hasta una fecha determinada. El marco de vigilancia y presentación de informes de las diversas organizaciones varía según el tipo de proyecto, el tipo de intervención y el entorno de aplicación.

90. Los inspectores observaron que, en los últimos años, varias organizaciones de las Naciones Unidas han concertado esfuerzos para fortalecer la vigilancia de los asociados en la aplicación, entre los que cabe mencionar un examen más sistemático de los informes que presentan, la realización de visitas sobre el terreno y controles puntuales más frecuentes, así como la actualización y revisión de sus directrices de vigilancia, como las que establecen procedimientos normalizados o incluyen listas de comprobación para que el personal sobre el terreno pueda vigilar la labor de los asociados en la aplicación[10].

91. La introducción del método armonizado para las transferencias en efectivo en 2006 tuvo por objeto armonizar las transferencias en efectivo realizadas a los asociados en la aplicación y facilitar una mejor vigilancia de su labor. El marco de ese método, elaborado por el GNUD y la UNDOCO conjuntamente, incluye elementos de vigilancia del desempeño de los asociados en la aplicación, una herramienta para elaborar informes financieros, a saber, el Formulario de autorización de fondos y certificación de gastos (FACE), y regímenes de auditoría para los proyectos que se les asignan. Una de las ventajas del marco es que el régimen de vigilancia se basa en riesgos identificados al inicio del proceso de aplicación. Sin embargo, no todas las organizaciones de las Naciones Unidas han adoptado el marco del método armonizado para las transferencias en efectivo. En el capítulo X se abordan cuestiones y dificultades en relación con dicho método, así como los esfuerzos en curso encaminados a fortalecer su aplicación.

[10] Cabe señalar que la Unión Europea, un asociado importante de las Naciones Unidas que ha contribuido con más de 1.000 millones de euros de apoyo a los programas y proyectos de asistencia externa, ha introducido modificaciones en sus reglamentos financieros (vigentes a partir de 2014) que repercutirán en el modo en que la Unión Europea trabaja con los asociados (en la aplicación), incluidas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Entre esas modificaciones se incluye, por ejemplo, el requisito de asegurarse desde el principio de que los sistemas vigentes en los organismos de las Naciones Unidas (y otros asociados) para la colaboración con ellos son adecuados en cuanto a la optimización del empleo de los recursos obtenidos, incluida la garantía de que el dinero se utilizará con los fines previstos y de que se detectará cualquier posible irregularidad. En el momento de llevar a cabo el presente examen, seguía en curso el proceso de revisión de las normas y procedimientos aplicables de la Unión Europea, incluidos los de EuropeAid y la Dirección General de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisión Europea (EU/ECHO).

92. Pese a las notables mejoras, varias organizaciones reconocieron que debe hacerse más para asegurar un marco sólido y efectivo de vigilancia de los asociados en la aplicación. Los auditores internos han expresado en repetidas ocasiones su preocupación sobre la idoneidad de la orientación y la ineficacia de los mecanismos existentes de vigilancia y presentación de informes en relación con los asociados en la aplicación. Una de las cuestiones observadas por los inspectores es que la vigilancia aún depende fundamentalmente de los progresos realizados y de los informes finales que facilitan los propios asociados en la aplicación, si bien en muchos casos el personal de las Naciones Unidas no verifica la información proporcionada. En caso de realizarse, las verificaciones no son sistemáticas y no se basan en evaluaciones de riesgos. En algunas oficinas en los países, las visitas sobre el terreno a los lugares donde se ejecutan los proyectos, los controles puntuales y la disponibilidad de documentación de apoyo como recibos o comprobantes constituyen la excepción y no la regla. Se observó que, en algunos casos, las organizaciones no solo carecen de mecanismos de vigilancia sino que a menudo no tienen acceso directo a los beneficiarios, por lo que se depende absolutamente de los informes elaborados por los asociados en la aplicación sin la suficiente verificación de la información y los datos que contienen.

93. Al parecer, **una limitación importante para la vigilancia efectiva es la falta de capacidad, tanto en recursos (humanos y de otro tipo) como en conocimientos técnicos**. La vigilancia requiere ciertas competencias, como conocimientos financieros, aptitudes para gestionar los programas y conocimientos técnicos específicos de los programas y proyectos. Por ejemplo, el personal encargado de los programas que no esté familiarizado con el examen de los estados financieros puede pasar por alto incoherencias o problemas en los informes financieros presentados por los asociados en la aplicación y, al contrario, el personal encargado de las finanzas puede no estar en condiciones de evaluar los logros de manera adecuada. Sin embargo, en muchos casos las actividades de vigilancia llevadas a cabo en la oficina en el país o sobre el terreno corren a cargo del limitado personal disponible en la oficina, independientemente de su experiencia. Como observaron y confirmaron los entrevistados en numerosos informes de auditoría interna, es preciso proporcionar una mejor orientación para la vigilancia, por ejemplo mediante procedimientos normalizados, listas de comprobación, etc., además de una formación más intensiva para el personal en técnicas de vigilancia, especialmente en los casos en que las visitas de inspección corren a cargo de personal subalterno que carece de los conocimientos apropiados o no está familiarizado con las operaciones de los asociados en la aplicación objeto de examen. Los escasos recursos disponibles para vigilar a los asociados en la aplicación sigue siendo uno de los principales desafíos en la mayoría de organizaciones.

94. Finalmente, en zonas donde hay o ha habido conflictos, situaciones de crisis humanitaria y regiones inaccesibles por otras razones, la vigilancia de las actividades de los asociados en la aplicación sigue siendo un desafío persistente que la mayoría de organizaciones se esfuerza arduamente por superar.

A. Vigilancia basada en los riesgos de los proyectos de los asociados en la aplicación

95. En varias ocasiones, los auditores internos y externos han recomendado que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas desarrollen y establezcan un marco de vigilancia de los asociados en la aplicación sistemático y basado en riesgos. Especialmente en el caso de las organizaciones que tienen numerosos proyectos con asociados en la aplicación y disponen de personal limitado para vigilar su labor, un sólido marco de vigilancia basada en los riesgos facilitaría la asignación de los escasos recursos a los proyectos más expuestos.

Como parte de la evaluación y diligencia debida respecto de un asociado en la aplicación, se deben identificar los riesgos conexos así como elaborar y aplicar planes respectivos de mitigación de riesgos. El nivel de riesgo determinaría, entre otras cosas, el alcance y el tipo de las actividades de vigilancia, las medidas adicionales de diligencia debida, los calendarios de pago único/fraccionado, la frecuencia de presentación de informes, las solicitudes de documentación de apoyo, los arreglos de auditoría, las visitas sobre el terreno/de inspección y los controles puntuales.

96. Mientras que los enfoques basados en riesgos y en la gestión de riesgos institucionales con respecto a diversos aspectos de la ejecución de proyectos, incluida la auditoría basada en riesgos, son una práctica cada vez más habitual en numerosas organizaciones de las Naciones Unidas, no sucede lo mismo con la gestión de los asociados en la aplicación. Algunas organizaciones, en particular las que han actualizado recientemente sus políticas y directrices relativas a los asociados en la aplicación, han comenzado a dar respuesta a esas deficiencias y han desarrollado un enfoque basado en riesgos para la gestión y vigilancia de sus asociados en la aplicación.

97. Un ejemplo es el ACNUR, que está desplegando esfuerzos encomiables para incorporar prácticas de gestión de riesgos en todos los procesos relacionados con la gestión de los asociados en la aplicación. En 2009 se introdujo una herramienta de preselección de los asociados basada en riesgos. Además, entre otras medidas, se ha elaborado una nota orientativa para las oficinas del ACNUR sobre la vigilancia del desempeño de los asociados en la aplicación, en la que se explica cómo utilizar y aplicar un enfoque más estructurado de vigilancia de los asociados en la aplicación basada en riesgos. Asimismo, recientemente se han introducido directrices de políticas y procedimientos sobre un enfoque de preselección de los asociados basado en riesgos. En el PMA, tras un examen de los marcos vigentes de gestión de riesgos relativos a los asociados en la aplicación encaminado a identificar procesos y herramientas comunes de evaluación de riesgos para gestionar los riesgos compartidos de manera activa, se decidió llevar a cabo estudios y talleres monográficos con asociados en Zimbabwe y Sudán del Sur con el fin de asegurar que se comprendiera la manera en que pueden compartirse los riesgos sobre el terreno. En los talleres se identificaron varias constataciones, que se presentaron más adelante en el marco de las consultas anuales del PMA en materia de asociaciones (2013). Según parece, los talleres conjuntos sobre distribución de riesgos en que participaron el PMA y los asociados en la aplicación resultaron foros efectivos para examinar abiertamente los riesgos, en particular cuando la magnitud y/o el alcance de las operaciones impiden el establecimiento de mecanismos efectivos de distribución de riesgos. En los talleres se alentó al personal del PMA y de los asociados en la aplicación a que compartieran riesgos en el contexto de sus operaciones, al tiempo que se pusieron de relieve los objetivos y riesgos comunes, así como la identificación de acciones encaminadas a mitigar dichos riesgos y la implicación conexa.

98. Sin embargo, en relación con varias organizaciones los inspectores también señalaron casos en que las actividades de vigilancia se guiaban por razones de conveniencia o por consideraciones circunstanciales o fortuitas, en lugar de factores de riesgo real. Por ejemplo, se realizaban visitas en el marco de programas asignados a asociados en la aplicación en una región determinada porque era fácil acceder a ella, mientras que nunca se inspeccionaban o visitaban lugares remotos pese a que los programas conexos conllevaban más riesgos. En otros casos, se visitaron lugares donde se habían asignado proyectos de bajo riesgo porque la zona geográfica coincidía con la de otros proyectos cuya inspección se había programado. En otras ocasiones, las decisiones sobre los proyectos que deben ser objeto de inspecciones se realizan *ad hoc* sobre la base de las preferencias de distintos miembros del personal directivo u otro personal adscrito a los programas, que puede emplear diferentes criterios. Disponer de

un marco formal de vigilancia basada en riesgos ayudaría a asegurar que los factores de riesgo se tuvieran debidamente en cuenta, y permitiría una planificación prospectiva de la mitigación de los riesgos y una documentación adecuada del proceso, así como un uso eficiente de los recursos escasos.

99. En ese contexto, otra cuestión señalada se refería al calendario y a las modalidades de pago a los asociados en la aplicación. Se observó que, en algunos casos, la cuantía, el nivel y la frecuencia de los tramos de crédito y las modalidades de transferencia no se decidían sobre la base de una evaluación minuciosa de los riesgos conexos. En algunos proyectos es difícil, cuando no imposible, recuperar los anticipos si surgen problemas de incumplimiento relacionados con la aplicación de los proyectos. Hay organizaciones que adelantan hasta el 80% de los recursos, con frecuencia a asociados en la aplicación cuyos antecedentes no se han investigado a fondo, y ello resulta problemático. El calendario y las modalidades de transferencia en efectivo a los asociados en la aplicación deben formar parte integrante del marco de vigilancia de esos asociados, sobre la base de un análisis de riesgos exhaustivo y riguroso.

100. Se espera que la aplicación de la recomendación siguiente asegure la vigilancia efectiva de la aplicación de los programas por los asociados en la aplicación.

Recomendación 7

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

B. Vigilancia basada en los resultados de los proyectos de los asociados en la aplicación

101. Los inspectores observaron que, en la mayoría de los casos, las líneas presupuestarias de los programas/proyectos asignados a los asociados en la aplicación no se corresponden claramente con las actividades, productos y resultados conexos, lo que dificulta la evaluación de la calidad de los servicios prestados y del empleo óptimo de los recursos. Una vigilancia efectiva requiere criterios e indicadores de desempeño preestablecidos y claros que sirvan de base y referencia para la vigilancia. Aunque en algunos casos las responsabilidades, las actividades y el producto esperado de cada asociado en la aplicación figuraban en los acuerdos suscritos y en la documentación de los proyectos conexos, no sucedía lo mismo con la especificación de los efectos, resultados e impactos previstos.

102. Los exámenes de informes elaborados por asociados en la aplicación indican que, en la mayoría de los casos, no hay una correlación directa entre los marcos de presentación de informes de los asociados en la aplicación y el marco basado en resultados del programa en cuestión. Se observó que la presentación de informes por los asociados en la aplicación se centraba sobre todo en las actividades y raramente en los resultados y efectos. En general, el personal directivo entrevistado sobre el terreno consideraba que los informes de los asociados en la aplicación deben basarse más en los resultados y vincularse en mayor medida al marco de gestión basada en los resultados de la organización, así como a los planes anuales de

trabajo, los planes de acción de los programas en los países y los marcos de la asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo del respectivo país donde se lleva a cabo el programa.

103. Como se ha señalado, a menudo hay una desconexión entre la vigilancia financiera y la vigilancia programática. A ese respecto, es importante disponer de indicadores claros, detallados y diferenciados del desempeño financiero y programático, que figuren en los acuerdos con los asociados en la aplicación y en la documentación de los proyectos conexos y que permitan una vigilancia más rigurosa, integrada y sistemática de las actividades. A tal fin, algunas organizaciones como el PMA (Nairobi) han comenzado a efectuar visitas conjuntas de inspección y sobre el terreno en las que participan equipos integrados por personal financiero y adscrito a los programas.

104. El UNICEF ha puesto en marcha una iniciativa encomiable para elaborar nuevas directrices que inviten a redactar documentos de programas para asociaciones más amplias (en valor e importancia), en los que se describa la lógica de la cadena de resultados y se explique de qué manera contribuirá la asociación a los resultados (efectos o productos, según proceda) pertinentes a cada programa. Además, el UNICEF espera que las asociaciones contribuyan al logro de resultados identificados conjuntamente con el gobierno de que se trate. Esto se documenta en un plan de trabajo en el que deben figurar las líneas generales de las actividades llevadas a cabo por el asociado en la aplicación. De esa forma, el UNICEF puede vigilar y examinar las contribuciones al logro de un resultado determinado.

105. Los inspectores recomiendan que **los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, en consonancia con los principios de la gestión basada en los resultados, incluyan indicadores de desempeño preestablecidos y claros en los acuerdos con los asociados en la aplicación y/o la documentación conexa —como por ejemplo el documento del proyecto, el plan de trabajo o el presupuesto del proyecto asignado al asociado en la aplicación— en los que se describan las responsabilidades, las actividades, el producto, los efectos y los resultados que se esperan de los asociados en la aplicación.**

C. Vigilancia a distancia

106. Cada vez más, las organizaciones de las Naciones Unidas operan y aplican programas y proyectos en entornos difíciles, como países después de conflictos, situaciones de crisis humanitaria, o zonas y regiones de difícil acceso. Esto plantea desafíos para una vigilancia efectiva, ya que el acceso a los beneficiarios puede ser imposible o darse únicamente en condiciones muy restrictivas, lo que en ciertos casos entraña riesgos para la seguridad y la protección del personal de las Naciones Unidas.

107. Al abordar esos desafíos, algunas organizaciones como el UNICEF, el PMA y el ACNUR han comenzado a aplicar técnicas de vigilancia a distancia en la gestión de los proyectos. Entre ellas se incluyen la vigilancia a distancia a través de Internet (por ejemplo, mediante imágenes por satélite o fotografías enviadas a través del correo electrónico/mensajes de texto, etc.); el establecimiento de equipos de garantía de la calidad (personal sobre el terreno con la experiencia y los conocimientos técnicos pertinentes y con acceso a algunas de las zonas/lugares de los programas); vigilancia a cargo de terceros (mediante la contratación de asesores externos en los países donde se desarrollan los respectivos programas); vigilancia conjunta y por separado de los beneficiarios/grupos comunitarios/gobiernos locales[11]. Aplicar

[11] Véase por ejemplo UNICEF, Oficina de Programas de Emergencia, "Remote Programming in Humanitarian Action: Programme Guidance (2012)".

técnicas de vigilancia a distancia conlleva ventajas como la reducción de costos, pero también inconvenientes como la limitada fiabilidad de los datos y pruebas y el riesgo de subjetividad en la recopilación de información.

108. Se informó a los inspectores de que, en algunos casos, la vigilancia a distancia puede ser la única modalidad posible de vigilancia de los proyectos y se observó que, para trabajar en entornos operacionales rigurosos, la vigilancia a distancia ha dejado cada vez más de ser la excepción para convertirse en la regla.

109. Los inspectores consideran que **las organizaciones de las Naciones Unidas, en particular las que trabajan frecuentemente en entornos operacionales difíciles, deben tener en cuenta la posibilidad de desarrollar y aplicar técnicas de vigilancia a distancia para los proyectos asignados a asociados en la aplicación, sobre la base de la experiencia colectiva y las lecciones aprendidas por otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas como el UNICEF, el ACNUR y el PMA.**

D. Evaluación

110. En la mayoría de las organizaciones, la evaluación del desempeño de cada asociado en la aplicación no se realiza de manera sistemática, y faltan registros centrales sobre esos desempeños. Como se señaló en secciones anteriores, en los acuerdos con los asociados en la aplicación y documentos conexos deben incluirse criterios e indicadores de desempeño preestablecidos y claros que sirvan como base para evaluar su desempeño. Esas evaluaciones determinan su cumplimiento de los acuerdos con respecto a la calidad, la ejecución y la puntualidad en la entrega del trabajo. También proporcionan un historial del desempeño de los asociados en la aplicación que puede utilizarse como referencia en futuras decisiones de selección y minimizan el riesgo de suscribir acuerdos con los que presentan un desempeño deficiente.

111. Además, en la mayoría de las organizaciones examinadas se observó que las evaluaciones de los programas y proyectos no se centran sistemáticamente en los asociados en la aplicación y su labor. Algunas cuestiones relativas a los asociados en la aplicación se tratan de manera transversal en el marco del régimen general de evaluación del programa y de las evaluaciones que realizan las oficinas en los países. Ese régimen general consiste en evaluaciones efectuadas por una oficina de evaluación centralizada en la sede y departamentos de programas en la sede, o de manera descentralizada, en cuyo caso oficinas en los países u oficinas regionales se encargan de la gestión y empresas de evaluación o asesores externos llevan a cabo la evaluación.

112. Normalmente, las evaluaciones en las oficinas sobre el terreno se llevan a cabo en diversas etapas del ciclo del programa, a menudo en colaboración con terceros, incluidas otras organizaciones de las Naciones Unidas (en el marco de la iniciativa "Unidos en la Acción" o el Marco de la asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo) y, ocasionalmente, con la participación de los asociados en la aplicación que aplican los programas.

113. Algunas organizaciones han establecido umbrales por encima de los cuales se evalúan los programas o proyectos. Por ejemplo, en la OIT se requieren evaluaciones para los proyectos cuyo monto es superior a 500.000 dólares de los Estados Unidos, y en la UNESCO para los proyectos asignados a asociados en la aplicación por un monto superior a 1 millón de dólares de los Estados Unidos. Sin embargo, en numerosos casos las evaluaciones de la labor de asociados en la aplicación específicos se llevan a cabo como subelemento de los planes de evaluación de la organización a nivel mundial y/o en los países, así como a discreción del

personal directivo de las oficinas en los países. En algunas organizaciones se ha intentado evaluar todos los programas y proyectos (con independencia de la parte encargada de la aplicación), por ejemplo en el PNUMA y en el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, pero se experimentaron dificultades debido a los limitados recursos.

114. En algunos casos, los donantes solicitan las evaluaciones de los programas y proyectos financiados mediante contribuciones voluntarias y llevados a cabo por asociados en la aplicación. Pueden proporcionarse fondos separados para la evaluación y, ocasionalmente, los donantes determinan sus modalidades y alcance. Esas evaluaciones se ajustan más a las necesidades de los donantes, en lugar de formar parte de la estrategia general de evaluación de la organización.

115. Como medida de buena práctica, el UNICEF promueve la autoevaluación a nivel de país por sus asociados en la aplicación, y ha desplegado esfuerzos crecientes para fortalecer la capacidad de evaluación de esos asociados, tanto gobiernos nacionales como ONG/organizaciones de la sociedad civil, en consonancia con su estrategia de evaluación[12].

116. Otro ejemplo de buena práctica es la iniciativa de las oficinas de evaluación del PMA, la FAO y el ACNUR consistente en efectuar evaluaciones estratégicas y transversales específicamente dirigidas a las modalidades de asociados en la aplicación y otros marcos de asociación de esas organizaciones, en las que se examinan cuestiones como la capacidad de las oficinas en los países para establecer asociaciones, la sostenibilidad de esas asociaciones, la idoneidad de la orientación para establecerlas y un entendimiento coherente al respecto, así como la función y la capacidad de los asociados/asociados en la aplicación.

117. Se señalaron a la atención de los inspectores varias dificultades respecto de las evaluaciones relativas a los asociados en la aplicación. Una cuestión recurrente es la resistencia por parte de algunos asociados gubernamentales a que grupos "externos" evalúen las actividades que llevan a cabo los gobiernos, así como su insistencia en realizar sus propias autoevaluaciones. Sin embargo, la capacidad de evaluación de algunas oficinas nacionales de auditoría es una cuestión que repercute en la efectividad de la evaluación de los programas sobre el terreno, como ya se ha puesto de relieve en un informe anterior de la DCI sobre la modalidad NEX[13]. Otra dificultad notificada es que las responsabilidades y la cobertura de la evaluación no se definen claramente en los acuerdos con los asociados en la aplicación mediante criterios e indicadores específicos, por lo que medir la efectividad y el impacto de los programas es casi imposible. La mayoría de los entrevistados también consideró que, si bien las autoevaluaciones eran una herramienta útil de apoyo a la vigilancia y la evaluación, la falta de formación y comprensión de las metodologías y enfoques de evaluación eran un importante obstáculo para la efectividad y utilidad del ejercicio.

118. Más importante aún es la indicación de los entrevistados de que, en la mayoría de los casos, no hay respuesta ni seguimiento sistemático para las constataciones de las evaluaciones, lo que sitúa a las organizaciones en una posición de desventaja para beneficiarse de las experiencias y lecciones aprendidas y promover el intercambio de conocimientos recíproco, así como con otras organizaciones y asociados.

119. Los inspectores desean señalar que la DCI está llevando a cabo un examen y un análisis de la función de evaluación de los organismos en todo el sistema de las Naciones Unidas. Se remite al lector a las constataciones y recomendaciones pertinentes de dicho examen, una vez finalizado.

---

[12] Véase por ejemplo *Política de evaluación del UNICEF*, de 2008, aprobada por su Junta Ejecutiva.

[13] JIU/REP/2008/4, párrs. 74 a 79 y recomendaciones 7 y 8.

E. Prácticas de vigilancia y evaluación de los asociados en la aplicación por otras organizaciones

120. En el caso de los bancos de desarrollo financiero y otras instituciones como el Banco Mundial, el FIDA y el Fondo Mundial, existe la práctica de establecer equipos transversales encargados de la vigilancia y evaluación de los proyectos financiados por dichas instituciones y aplicados por terceros. Los equipos encargados de la vigilancia y evaluación y la gestión de los proyectos suelen están dirigidos por un responsable de tareas y están integrados por funcionarios y expertos de diversos grupos funcionales competentes, incluidos los de programas, finanzas y vigilancia/evaluación, así como otros expertos técnicos según el tipo de proyecto. Habida cuenta de que, frecuentemente, la presencia de esas instituciones sobre el terreno es limitada, los equipos de vigilancia y evaluación suelen estar integrados por asesores y expertos externos contratados para esas tareas.

121. Las actividades de vigilancia/evaluación se llevan a cabo con arreglo a planes de vigilancia/evaluación detallados y adaptados que se elaboran tras una amplia y minuciosa evaluación previa de los asociados en la aplicación, así como una evaluación de los riesgos asociados al tipo, la magnitud y otras características de los proyectos. Los planes de vigilancia y evaluación también incluyen el producto esperado, los plazos y los indicadores de desempeño. Las entrevistas con esas instituciones indican que el hecho de disponer de equipos transversales de vigilancia y evaluación que evalúen y vigilen el desempeño en consonancia con esos planes rigurosos contribuye a una ejecución efectiva y eficiente de los proyectos.

122. Dado que los inspectores conocen diferentes modalidades, métodos y estructuras de trabajo de las instituciones financieras, observan que esas instituciones han elaborado procedimientos y sistemas de gestión bastante sofisticados para seleccionar y gestionar a los asociados en la aplicación, incluidos marcos sólidos de vigilancia y evaluación. En vista de los limitados recursos para llevar a cabo el presente examen, no fue posible estudiar en profundidad esos sistemas. Sin embargo, queda margen para realizar una evaluación amplia de las prácticas y herramientas de gestión de los asociados de la aplicación que se emplean fuera del sistema de las Naciones Unidas a fin de determinar las prácticas que podrían adaptar sus organizaciones.

IX. Arreglos de auditoría

A. Visión general

123. Las organizaciones de las Naciones Unidas disponen de regímenes de auditoría como parte de su marco de rendición de cuentas que, además de sus otros mandatos, proporcionan a los órganos legislativos de las organizaciones garantías de que los fondos transferidos a los asociados en la aplicación se han utilizado con los fines previstos y de conformidad con los reglamentos aplicables. Esos regímenes incluyen auditorías realizadas por las oficinas de auditoría interna, auditores externos, y empresas de auditoría contratadas por las oficinas sobre el terreno específicamente para auditar proyectos asignados a asociados en la aplicación. Además, las entidades fiscalizadoras superiores de los gobiernos nacionales pueden llevar a cabo auditorías relacionadas con los asociados en la aplicación, en particular cuando estos son entidades gubernamentales.

124. En la mayoría de las organizaciones, las oficinas de auditoría interna en la sede no llevan a cabo directamente las auditorías de los asociados en la aplicación. Las cuestiones relativas a los asociados en la aplicación se examinan de manera transversal como parte de las auditorías de los programas/proyectos realizadas por las oficinas en los países, seleccionadas sobre la base del plan anual de riesgos de auditoría de la oficina de auditoría interna. Aunque no se centran específicamente en los asociados en la aplicación, esas auditorías pueden incluir visitas sobre el terreno para los proyectos que llevan a cabo, controles puntuales y verificaciones de facturas u otra documentación de apoyo. No se elaboran informes separados sobre asociados en la aplicación o alguno de sus proyectos en particular, sino que los resultados de las verificaciones y/o constataciones relativas a los asociados en la aplicación se reflejan en los informes de auditoría interna.

125. Varias organizaciones requieren auditorías financieras específicas para los asociados en la aplicación que proporcionen garantías sobre el uso de los fondos y el cumplimiento de los acuerdos suscritos y los reglamentos aplicables. En el caso del PNUD y del UNFPA, esas auditorías se conocen como auditorías NIM y NEX cuando conllevan respectivamente la aplicación nacional o ejecución nacional por entidades de gobiernos nacionales u ONG/organizaciones de la sociedad civil. Distintos auditores llevan a cabo auditorías NIM/NEX, por ejemplo empresas de auditoría y asesores contratados por las organizaciones; oficinas nacionales de auditoría (entidades fiscalizadoras superiores); auditores conjuntos de gobiernos y organismos de las Naciones Unidas; y auditores conjuntos de asociados en la aplicación y gobiernos.

126. Otras organizaciones (por ejemplo, el UNICEF) comunicaron que realizan auditorías de los asociados en la aplicación sobre la base del principio de auditoría del método armonizado para las transferencias en efectivo, por el que se evalúa la existencia y el funcionamiento de los controles internos por los asociados en la aplicación (véanse la siguiente sección y el capítulo X). Sin embargo, otras (por ejemplo, la FAO, la OIT y la OMS) no requieren auditorías sistemáticas de los asociados en la aplicación sino que se reservan el derecho de someterlos a auditoría en caso necesario, normalmente como parte de sus planes generales de auditoría basada en riesgos. El anexo IX proporciona información sobre los arreglos de auditoría respecto de los asociados en la aplicación según la información facilitada por varias organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

127. Por último, como parte de los dictámenes sobre los estados financieros globales de las organizaciones, los auditores externos de las organizaciones de las Naciones Unidas

examinan, entre otras cosas, la idoneidad de los mecanismos de garantía y los controles internos con respecto a los fondos transferidos a terceros, por ejemplo los asociados en la aplicación.

B. Auditorías NEX/NIM

128. En el caso de algunos asociados de gobiernos nacionales, los proyectos respectivos están sujetos a auditoría por la oficina nacional de auditoría o asesores externos contratados por la organización, según las circunstancias[14]. En su mayor parte, las auditorías NIM/NEX relacionadas con ONG se encargan a empresas privadas o asesores de auditoría contratados por las oficinas en los países. Organizaciones como el UNFPA y ONU-Mujeres han suscrito acuerdos de larga duración con una empresa de auditoría a nivel mundial para tal fin.

129. Por lo que se refiere a su alcance, generalmente las auditorías NIM/NEX constan de dos componentes[15], a saber: a) una auditoría financiera con objeto de formular un dictamen sobre el estado financiero de los proyectos[16], con inclusión de la situación de caja y de los activos y equipos; y, b) una evaluación del sistema de control interno de los asociados en la aplicación que abarca esferas como la gestión financiera, la selección y contratación del personal y los asesores asignados a los proyectos, la contratación, y el uso y control de los activos del proyecto. El examen suele incluir una evaluación general de los progresos y el cumplimiento de los plazos en relación con las metas y las fechas de finalización previstas de los proyectos.

130. Las normas de auditoría que se aplican dependen de si las auditorías corren a cargo de una empresa privada o de la entidad fiscalizadora superior del gobierno anfitrión. Cuando se utilizan los servicios de una empresa privada de auditoría, se suelen aplicar las Normas Internacionales de Auditoría (NIA), mientras que en el caso de las oficinas nacionales de auditoría se tienen en cuenta las Normas Internacionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI).

131. La cobertura de las auditorías NEX/NIM tiene en cuenta diversos elementos, a saber, umbrales monetarios, riesgos específicos vinculados a un asociado en la aplicación en particular, el tipo de proyecto/programa llevado a cabo por el asociado en la aplicación, o el país donde se trabaja. Por ejemplo, entre otras cosas, el PNUD asigna diferentes niveles de riesgo a las oficinas en los países ("alto", "medio" y "bajo"), que se determinan cada año mediante un ejercicio en el que se toman en consideración factores cuantitativos y cualitativos. El enfoque basado en riesgos para las auditorías NEX/NIM supone que, cuanto menor es el nivel de riesgo de esas auditorías en una oficina en el país, mayor es el umbral monetario de los proyectos que han de someterse a auditoría en un año determinado. Otras organizaciones como el UNFPA y el ACNUR aplican umbrales que se determinan anualmente con objeto de lograr cobertura para una cierta proporción del gasto total asignado a los asociados en la aplicación durante un año concreto.

---

[14] Es decir, la aplicación de normas de auditoría internacionalmente aceptadas y su cumplimiento por la entidad fiscalizadora superior.

[15] Se utiliza como ejemplo el caso del PNUD; para obtener más información, véase "Implementación Nacional de Parte del Gobierno de Proyectos Apoyados por el PNUD: Pautas y Procedimientos", PNUD, 1 de julio de 2011, y "Specimen Terms of Reference for audits of NGO and NIM projects", Rev. noviembre de 2012.

[16] Basada en el informe combinado sobre la ejecución; para obtener información más detallada, véase por ejemplo "NEX Audit Guide for UNFPA offices", octubre de 2012, págs. 9 y 10; y, en el caso del PNUD, "Specimen Terms of Reference for audits of NGO and NIM projects" Rev. noviembre de 2012, págs. 5 a 7.

132. Algunas organizaciones han establecido la buena práctica de que las oficinas en los países incluyan sus informes de auditoría en un sistema de base de datos/seguimiento, como por ejemplo el sistema general de bases de datos de informes y recomendaciones de auditoría en el PNUD; el sistema de gestión de las auditorías de los gastos de los proyectos de ejecución nacional en el UNFPA; y el proyecto de renovación de los sistemas de gestión y eSafe en el ACNUR. En el caso del PNUD, las oficinas de auditoría interna proporcionan y publican regularmente directrices para las auditorías en el marco de la modalidad NIM, examinan y revisan los mandatos periódicamente, y brindan apoyo adicional según proceda. En el UNFPA, se confían funciones similares a la dependencia encargada de las auditorías en el marco de la modalidad NEX. En ambas organizaciones, las auditorías internas u otras funciones de supervisión de la gestión en la sede también pueden examinar la idoneidad del proceso de auditoría NEX/NIM como parte de las auditorías que realizan las oficinas en los países regularmente y en ese contexto.

C. Auditorías de los asociados en la aplicación con arreglo al método armonizado para las transferencias en efectivo

133. El marco del método armonizado para las transferencias en efectivo introduce un enfoque basado en riesgos para la gestión de los asociados en la aplicación, desde las evaluaciones financieras y la elección de la modalidad de transferencia en efectivo hasta la formulación de un plan de auditoría y garantías que establezca, para cada asociado en la aplicación, el alcance y la frecuencia de las actividades de vigilancia, determinados directamente según su capacidad y nivel de riesgo[17]. Las auditorías de los proyectos asignados a asociados en la aplicación se efectúan cuando finaliza o mientras se aplica el proyecto, mediante controles puntuales o auditorías especiales según la evaluación permanente de riesgos correspondiente al asociado en la aplicación de que se trate. El capítulo X trata del método armonizado para las transferencias en efectivo y de las dificultades que afrontan las organizaciones que lo aplican.

134. Cuando varios organismos de las Naciones Unidas trabajan con el mismo asociado en la aplicación en un programa determinado, la auditoría se lleva a cabo de manera conjunta y la evaluación no se refiere específicamente a los fondos de cualquiera de los organismos, sino que se limita a los controles internos en relación con el asociado en la aplicación. Durante la auditoría pueden someterse a prueba las transacciones de todos los organismos[18].

135. Las principales diferencias entre los modelos de garantía de las auditorías NEX/NIM y del método armonizado para las transferencias en efectivo se pueden resumir como sigue[19]:

Modelo de garantía	*Modalidad de ejecución nacional (NEX)*	*Método armonizado para las transferencias en efectivo*
Enfoque	Garantía mediante una amplia cobertura (auditorías financieras)	Garantía basada en riesgos
Finalidad de las auditorías	Garantía sobre el uso de los fondos	Garantía sobre los controles internos relativos a los asociados en la aplicación

[17] UNFPA, "NEX Audit Guide for UNFPA Offices" (octubre de 2012), pág. 13.
[18] "NEX Audit Guide for UNFPA Offices" (octubre de 2012), pág. 14.
[19] Adaptado del UNFPA, tal como figura en "NEX Audit Guide for UNFPA Offices" (octubre de 2012), pág. 14.

Modelo de garantía	*Modalidad de ejecución nacional (NEX)*	*Método armonizado para las transferencias en efectivo*
Frecuencia de auditoría y garantía	Auditoría anual basada en umbrales y en resultados de auditorías anteriores	Auditorías programadas y controles puntuales en todo el ciclo del programa, sobre la base del nivel de riesgo del asociado en la aplicación y de un umbral
Dictamen financiero	Sí	No
Auditoría del informe combinado sobre la ejecución/Formulario de autorización de fondos y certificación de gastos	Sí	No

Fuente: Adaptado de UNFPA, "NEX Audit Guide for UNFPA Offices" (octubre de 2012), pág. 14.

136. Las oficinas en los países se encargan de seleccionar empresas privadas de auditoría o entidades fiscalizadoras superiores, si están calificadas como competentes a efectos de las auditorías programadas y/o especiales de los asociados en la aplicación con arreglo al método armonizado para las transferencias en efectivo. La contratación de auditores externos se lleva a cabo de conformidad con las directrices del método armonizado publicadas por el GNUD y las directrices de la organización en materia de contrataciones.

D. La función de apoyo de las oficinas de auditoría interna en la sede

137. Como se ha señalado, las oficinas de auditoría interna en la sede u otras dependencias similares responsables de supervisar la gestión (por ejemplo, la dependencia del UNFPA encargada de las auditorías en el marco de la modalidad NEX) desempeñan un papel multifacético en la supervisión de los asociados en la aplicación. Examinan las cuestiones relativas a esos asociados en el contexto de las auditorías que realizan regularmente las oficinas en los países cuando dichas cuestiones forman parte de su plan de auditoría sobre el terreno. Asimismo, en las organizaciones que utilizan el modelo de auditoría NEX/NIM proporcionan orientación y asesoramiento generales, lo que puede incluir impartir mandatos normalizados para las auditorías efectuadas por las oficinas en los países; publican procedimientos normalizados; realizan controles de calidad de las auditorías llevadas a cabo por las oficinas en los países (normalmente sobre los informes de auditoría de asociados en la aplicación calificados y/o sobre la base de una muestra aleatoria); prestan asistencia para que las oficinas en los países seleccionen auditores para los asociados en la aplicación y/o suscriban acuerdos de larga duración con una empresa global de auditoría, según proceda; facilitan el seguimiento de las recomendaciones sobre las auditorías de los asociados en la aplicación; y, en ocasiones, efectúan controles de calidad de las auditorías de los asociados en la aplicación (como los que llevan a cabo de manera selectiva el UNFPA, el PNUD y el ACNUR), entre otras cosas.

138. Las oficinas de auditoría interna también proporcionan información para evaluar los riesgos relativos a los asociados en la aplicación en consulta con las oficinas en los países, a la luz de los umbrales aplicables y los niveles de riesgo determinados a nivel mundial, por lo que

sientan las bases para establecer la proporción de los gastos totales de los asociados en la aplicación sujetos a auditoría. También facilitan el seguimiento mediante la gestión de la base de datos de seguimiento de las auditorías, el examen de determinados informes de auditoría sobre asociados en la aplicación, y la publicación de las correspondientes cartas sobre la gestión en caso necesario.

139. **La función de apoyo y la orientación que las oficinas de auditoría interna o dependencias similares de supervisión de la gestión en la sede proporcionan a los equipos en los países con arreglo al régimen de auditoría NEX/NIM o regímenes de auditoría similares, son una buena práctica que debería intensificarse a reserva de las capacidades y la disponibilidad de recursos. Esa función también ayuda a afrontar los riesgos de fragmentación de las auditorías de los asociados en la aplicación, en la medida en que permite mantener la supervisión y la dirección general del proceso de auditoría en la propia organización, al tiempo que se externalizan las actividades sobre el terreno requeridas en relación con los auditorías de los asociados en la aplicación.**

X. Dificultades del método armonizado para las transferencias en efectivo

140. A consecuencia de la resolución 56/201 de la Asamblea General, en 2006 el PNUD, el UNICEF, el UNFPA y el PMA adoptaron un marco operacional común para transferir efectivo a los asociados en la aplicación gubernamentales y no gubernamentales. La aplicación del método armonizado para las transferencias en efectivo tenía por objeto reducir los costos de transacción y aligerar la carga que la multiplicidad de procedimientos y reglas de las Naciones Unidas impone a sus asociados. También se esperaba que permitiese poner más de relieve el fortalecimiento de las capacidades nacionales en las esferas de la gestión y la contabilidad, con miras a evolucionar gradualmente hacia la implantación de sistemas nacionales.

141. En el marco del método armonizado para las transferencias en efectivo, los asociados en la aplicación utilizan formularios y procedimientos normalizados para solicitar transferencias en efectivo e informar sobre los gastos. Las organizaciones de las Naciones Unidas seleccionan métodos de transferencia en efectivo sobre la base de evaluaciones de los riesgos de los asociados en la aplicación, que determinan el nivel necesario de vigilancia y auditoría de su trabajo. Con ese método armonizado, el nivel de garantía de las transferencias en efectivo se desplaza de los controles y las auditorías a nivel de proyecto a las auditorías selectivas y las evaluaciones basadas en el sistema. El anexo X contiene una lista de las principales diferencias entre los procedimientos del método armonizado y los del régimen anterior con respecto a cuestiones tales como la evaluación de los asociados en la aplicación, las modalidades de transferencia en efectivo y los métodos de vigilancia y presentación de informes.

142. De conformidad con una evaluación de la aplicación del método armonizado para las transferencias en efectivo realizada en 2011 a nivel mundial[20], 96 países estaban implantando dicho método, lo que equivalía al 64% de todos los países en que se ejecutaban programas.

A. Dificultades de aplicación del método armonizado para las transferencias en efectivo

143. En un informe de 2008[21], el Comité Consultivo sobre el Método Armonizado para las Transferencias en Efectivo (un comité del GNUD establecido para coordinar las cuestiones relativas a la aplicación del método armonizado) resumió algunas dificultades clave sobre la base de la actualización anual de su aplicación. El informe señalaba que, si bien se habían realizado progresos, persistían varias preocupaciones, entre ellas las siguientes:

- Resistencia de los interlocutores de los gobiernos centrales a someterse a auditorías y proporcionar garantías;
- Compromiso insuficiente de los organismos y el personal de las Naciones Unidas con el método armonizado para las transferencias en efectivo;

[20] Comité Consultivo del GNUD sobre el Método Armonizado para las Transferencias en Efectivo, "Global Assessment of the Harmonized Approach to Cash Transfer" (diciembre de 2011).

[21] Comité Consultivo sobre el Método Armonizado para las Transferencias en Efectivo, "Harmonized Approach to Cash Transfers (HACT): Responses to key Implementation Challenges" (2008).

- Aplicación desigual e irregular en los distintos organismos;
- No se aprovecha plenamente el potencial del método armonizado para las transferencias en efectivo como enfoque para el fomento de la capacidad;
- Falta de personal capacitado a nivel de país;
- Los sistemas de los distintos organismos aún no son compatibles con los procedimientos del método armonizado para las transferencias en efectivo.

144. De manera análoga, como parte de un estudio de 2011[22] realizado por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales sobre la armonización de las prácticas institucionales de las entidades de las Naciones Unidas en los países, una misión del Comité de Alto Nivel sobre Gestión del GNUD que visitó diversas oficinas en los países abordó la necesidad de un enfoque sistemático respecto del método armonizado para las transferencias en efectivo y de más cooperación entre los organismos de aplicación. Entre sus conclusiones figuran las siguientes:

- El método armonizado para las transferencias en efectivo introdujo un nivel de complejidad en la gestión de los desembolsos en efectivo y la presentación de informes que a menudo sobrepasa la capacidad de las Naciones Unidas y de los asociados en la aplicación a nivel de país;
- En numerosos países, el método armonizado para las transferencias en efectivo suele ir acompañado de una sucesión de controles financieros en paralelo que socava los objetivos del enfoque armonizado[23];
- Hay pocos incentivos para la colaboración entre los organismos que aplican el método armonizado debido a la percepción de que el costo de la coordinación es superior a los posibles beneficios de la armonización de las actividades relacionadas con dicho método[24].

145. En el estudio se puso de relieve que el método armonizado para las transferencias en efectivo conlleva considerables riesgos financieros, y se recomendó llevar a cabo un examen de la viabilidad de dicho método a la luz del importante nivel de compromiso necesario para que pueda aplicarse plenamente.

B. Preocupaciones de los auditores internos y externos

146. También se expresaron graves preocupaciones en el contexto de una auditoría conjunta de los arreglos de gobernanza del método armonizado para las transferencias en efectivo realizada recientemente por las oficinas de auditoría interna del UNFPA y el PNUD[25]. La auditoría subrayó carencias y deficiencias importantes en las directrices y prácticas de aplicación del método armonizado, como por ejemplo la falta de claridad en la rendición de cuentas, una vigilancia insuficiente y criterios de observancia frágiles. Los auditores recomendaron que un equipo interinstitucional revisara el marco del método y,

[22] Comité Consultivo del GNUD sobre el Método Armonizado para las Transferencias en Efectivo. "Global Assessment of the Harmonized Approach to Cash Transfer" (diciembre de 2011).

[23] *Ibid.*, págs. 7 a 10.

[24] Véase GNUD, *Joint Funding and Business Operations Network Meeting: Meeting Note for the Record* (20 de diciembre de 2011).

[25] *Joint Audit of Governance Arrangements for HACT by UNDP and UNFPA audit offices with the involvement of UNICEF* (noviembre de 2012). Disponible en los sitios web del PNUD y el UNFPA.

en su caso, decidiera rediseñarlo para asegurarse de que se responda a las cuestiones identificadas en la auditoría conjunta.

147. Asimismo, en el "Resumen sucinto de las principales constataciones y conclusiones que figuran en los informes de la Junta de Auditores correspondientes al bienio 2010-2011" (A/67/173), la Junta de Auditores puso de relieve cuestiones sistémicas relacionadas con la aplicación del método armonizado para las transferencias en efectivo, incluidas "la falta de una comprensión clara respecto de qué entidad debería ser responsable de supervisar su aplicación", "la aplicación incoherente del marco en las oficinas exteriores" y "una falta generalizada de progreso en la aplicación". La Junta de Auditores hizo un llamamiento para que se lleve a cabo un examen urgente del marco, puesto que "no está funcionando según lo previsto".

C. Un instrumento de gestión armonizada basada en los riesgos

148. En el contexto del presente examen, los inspectores entrevistaron a varios usuarios del método armonizado para las transferencias en efectivo a nivel de las oficinas en los países en un intento de verificar la situación actual con respecto a algunas de las preocupaciones expresadas. También se revisó el marco a fin de examinar su metodología y enfoque para proporcionar una herramienta de gestión operacional basada en riesgos al tratar con los asociados en la aplicación de manera armonizada. Los entrevistados confirmaron que persisten las dificultades para lograr que el marco sea plenamente operativo. La mayoría de ellos señaló que la falta de capacidad y formación, tanto del personal de las Naciones Unidas como de los asociados en la aplicación, es el principal desafío para la plena aplicación del método armonizado. Muchos convinieron en que el marco proporciona una valiosa herramienta de gestión de los riesgos, en particular cuando se realizan evaluaciones de asociados en la aplicación, si bien consideraron que los distintos pasos del marco eran complejos y requerían mucho tiempo.

149. La idoneidad de las garantías proporcionadas por el método armonizado para las transferencias en efectivo a través de sus distintos pasos basados en riesgos (macroevaluaciones/microevaluaciones, controles puntuales, vigilancia, auditorías programadas) ha sido objeto de debate entre usuarios y auditores por igual. Algunas organizaciones y oficinas de auditoría interna consideran que las garantías que proporciona el marco del método armonizado no son tan sólidas como las que ofrecen las auditorías financieras tradicionales. Cabe señalar, sin embargo, que los auditores internos y externos no han centrado tanto su atención en la capacidad del marco conceptual del método armonizado para proporcionar garantías como en la insuficiencia de estas debido a los deficientes mecanismos de aplicación o a que el método no se aplica plenamente (problemas de gobernanza; falta de orientación y de procedimientos operativos claros; recursos limitados a nivel de país; deficiente calidad de las macroevaluaciones y microevaluaciones; falta de controles puntuales adecuados; escasa vigilancia, etc.).

150. El método armonizado para las transferencias en efectivo es uno de los escasos marcos armonizados de las organizaciones de las Naciones Unidas que ofrece un enfoque sistemático basado en riesgos para la gestión y la vigilancia de una actividad desde que se planifica hasta que finaliza. Los inspectores desean señalar a la atención dos aspectos del marco. Pese a que se concibió principalmente como medio para facilitar garantías respecto del método empleado para realizar transferencias en efectivo a los asociados en la aplicación, si se aplica como es debido también facilita dos importantes aspectos de la

gestión de los asociados en la aplicación, a saber, el fomento de la capacidad y la vigilancia programática.

151. Las macroevaluaciones y las microevaluaciones tienen por objeto identificar las deficiencias de los sistemas financieros y de gestión de los asociados en la aplicación, y ofrecen la oportunidad de determinar las necesidades de fomento de la capacidad que, si son debidamente atendidas, garantizarán que los programas y proyectos se llevan a término de manera adecuada. Sin embargo, la mayoría de las oficinas sobre el terreno visitadas por los inspectores no estaban elaborando planes de fomento de la capacidad para hacer frente a las deficiencias identificadas respecto de los asociados en la aplicación, ni había requisito alguno de presentación de informes sobre dichos planes. Además, de conformidad con las directrices del método armonizado para las transferencias en efectivo, los resultados de las macroevaluaciones deben incorporarse al proceso del Marco de la asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo. No obstante, los entrevistados mencionaron una desconexión entre las macroevaluaciones realizadas con arreglo al método armonizado y ese Marco, y en muchos casos no se tenía en cuenta la oportunidad de incorporar las necesidades de capacidad identificadas.

152. Varios entrevistados pusieron de relieve la necesidad de destacar los aspectos programáticos de la vigilancia en el marco del método armonizado que, en su opinión, se han minimizado debido al predominio abrumador de las cuestiones financieras. Consideran que el método armonizado presenta la oportunidad de fortalecer la vigilancia programática en la medida en que ofrece un marco basado en riesgos que debe complementar los planes generales de gestión de los riesgos de los programas.

153. Se observó que el GNUD ha contratado los servicios de un consultor externo a fin de que examine el método armonizado para las transferencias en efectivo y aborde cuestiones relativas a su aplicación con el objetivo de fortalecer su marco. En el momento de llevar al cabo el presente examen, las organizaciones de las Naciones Unidas estaban examinando los proyectos de informe del consultor y estaba previsto que se presentara un informe definitivo a finales de 2013. En el contexto y los plazos del presente informe de la DCI, no era viable llevar a cabo un análisis de las posibles mejoras mencionadas en el informe del consultor.

154. Pese a las dificultades de aplicación notificadas, los inspectores consideran que **el marco del método armonizado para las transferencias en efectivo, mediante todos sus procesos centrados en un enfoque basado en riesgos respecto de las garantías y la auditoría, tiene potencial para el logro de los objetivos previstos de manera efectiva si se abordan las deficiencias señaladas por los auditores y se establece un régimen sólido de aplicación. En el contexto de las revisiones y mejoras en curso para fortalecer el marco del método armonizado es preciso tener en cuenta la necesidad de reforzar aspectos relativos a la vigilancia programática y los mecanismos de evaluación de la capacidad, entre otras cosas.**

XI. Prevención y detección del fraude

155. El comportamiento fraudulento de los asociados en la aplicación puede perjudicar gravemente la reputación de las organizaciones de las Naciones Unidas y reducir la confianza de los Estados Miembros en su capacidad para producir resultados de manera efectiva, responsable y transparente. Habida cuenta de que, en la mayoría de los casos, las organizaciones de las Naciones Unidas no son destinatarias directas de los servicios abarcados por la labor de los asociados en la aplicación, a menudo es difícil determinar el nivel de servicio realmente prestado, o si el número previsto de beneficiarios ha obtenido de hecho el servicio. La situación se ve agravada en intervenciones humanitarias y de emergencia que tienen lugar en lugares remotos, cuando entran en juego cuestiones de seguridad y otros factores.

156. Por consiguiente, los programas y actividades que llevan a cabo los asociados en la aplicación y movilizan fondos considerables son posibles fuentes de fraude y corrupción. Además de la dificultad de verificar o cuantificar en qué medida han realizado la labor que se les asignó, los asociados en la aplicación y sus subcontratistas pueden cometer fraude mediante la falsificación de las credenciales que demuestran su capacidad, la sobreestimación de los costos y la prestación de servicios insuficientes. La naturaleza de los acuerdos suscritos con los asociados en la aplicación es un elemento de preocupación conexo. Como se ha indicado en capítulos anteriores, los procesos de selección incoherentes y los acuerdos inefectivos suscritos con los asociados en la aplicación dan lugar a marcos frágiles de control interno. El hecho de que esos acuerdos no estén sometidos a los procedimientos más estrictos que se aplican a los contratos comerciales y la contratación aumenta de forma preocupante las posibilidades de que los asociados en la aplicación cometan fraude.

157. El presente examen reveló que la magnitud del fraude relacionado con los asociados en la aplicación sigue siendo relativamente desconocida en las Naciones Unidas. En comparación con las estadísticas sobre fraude notificadas por la Asociación de Examinadores de Fraude Certificados (ACFE)[26], y tal como ha subrayado la Junta de Auditores en diversos informes de auditoría, los niveles de fraude notificados en el sistema de las Naciones Unidas son inusualmente bajos. De manera análoga, el Comité Asesor de Auditoría Independiente no pudo afirmar con certeza si el hecho de que las investigaciones sobre contratación realizadas en las Naciones Unidas fueran escasas se debía a la mejora de los controles o a la incapacidad de notificar y/o detectar el fraude[27]. Esto debe ser motivo de preocupación para los órganos legislativos y de gestión por igual.

158. **Los inspectores proponen que la adopción de medidas sobre el potencial del fraude y la corrupción en las actividades relacionadas con los asociados en la aplicación se aborde de forma amplia, empezando con una política de lucha contra el fraude, procesos de gestión del riesgo y estrategias de aplicación en las sedes, así como en las oficinas regionales y en los países, e incluida la elaboración y el despliegue de mecanismos de apoyo adicionales con objeto de prevenir y detectar el fraude en los programas y proyectos.**

---

[26] Asociación de Investigadores de Fraude Certificados, *Report to the Nations on Occupational Fraud and Abuse* (2012): por término medio, las organizaciones del sector privado pierden un 5% de sus ingresos debido al fraude.

[27] *Actividades del Comité Asesor de Auditoría Independiente durante el período comprendido entre el 1 de agosto de 2011 y el 31 de julio de 2012* (A/67/259).

159. Al adoptar tales medidas, debe tenerse también en cuenta el informe de la DCI titulado "Marcos de rendición de cuentas en el sistema de las Naciones Unidas" (JIU/REP/2011/5), en el que se establecen dos criterios de referencia para reforzar el entorno de control y las actividades relacionadas con la lucha contra el fraude:

Criterio 5: Se han adoptado y se aplican políticas en materia de conducta ética, integridad, y lucha contra la corrupción y el fraude[28].

Criterio 11: El Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben incorporar políticas contra el fraude y la conducta indebida en el ámbito de las finanzas, que se aplican en la práctica[29].

160. En ese contexto, los inspectores observan que varias organizaciones de las Naciones Unidas han adoptado medidas destinadas a prevenir y detectar el fraude, incluido el fraude cometido por el personal interno y externo. Organizaciones como el PMA, el PNUD, la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS), el UNFPA, la ONUDI y el UNICEF, entre otras, han publicado políticas específicas para hacer frente al fraude y facilitar los controles encaminados a prevenir, detectar, notificar e investigar el fraude.

161. Si bien un análisis detallado de la idoneidad y el rigor de las medidas vigentes de lucha contra el fraude en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas no ha sido posible debido a los limitados recursos del presente examen, los inspectores han tenido conocimiento de ciertos aspectos relativos a los asociados en la aplicación que se examinan en las secciones siguientes.

A. Conciencia del fraude

162. Aunque la mayoría de las organizaciones han establecido ciertos procesos y procedimientos en distinta medida para combatir el fraude, al realizar este examen se puso de manifiesto el desconocimiento del fraude por parte del personal, así como la falta de formación y competencias en esa esfera.

163. La mayoría del personal entrevistado indicó que, en los cinco años anteriores, no había recibido formación sobre cuestiones relativas al fraude. Además, el nivel de conocimientos sobre la manera en que sus organizaciones hacían frente al fraude era alarmantemente bajo en general. Casi ninguna de las personas entrevistadas sabía con seguridad si en su organización había habido casos de fraude o se habían llevado a cabo investigaciones sobre el fraude cometido por los asociados en la aplicación durante los cinco años anteriores. El conocimiento es fundamental para mitigar el fraude. Si una organización no es consciente de que el fraude tiene lugar o puede producirse, es improbable que logre mitigarlo o moderarlo.

164. Si las organizaciones de las Naciones Unidas desean implantar una cultura permanente de tolerancia cero frente al fraude, como indican algunas políticas vigentes de lucha contra el fraude que se han examinado, el personal de las Naciones Unidas también debería comprender mejor cómo se aplican las medidas vigentes de lucha contra el fraude a los casos de fraude por asociados en la aplicación, así como recibir formación y orientación adecuadas para apoyar ese esfuerzo. La formación destinada a concienciar

[28] JIU/REP/2011/5, pág. 23.
[29] JIU/REP/2011/5, pág. 36.

sobre el fraude, especialmente en los países, debe ir más allá de la formación habitual en materia de lucha contra el fraude que abarca el fraude ocupacional, y centrarse en esferas importantes como las conductas indebidas y el fraude en los tratos con terceros, el fraude relativo a los estados financieros, y la debida diligencia y la corrupción.

165. Se espera que la aplicación de la recomendación siguiente mejore la efectividad de la colaboración con los asociados en la aplicación para llevar a término programas y mitigar posibles riesgos de fraude.

Recomendación 8

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

B. Derecho a investigar a los asociados en la aplicación

166. Los documentos examinados indican que las oficinas de auditoría e investigación de varias organizaciones tienen derecho a investigar las denuncias de fraude y otras irregularidades financieras cometidas por contratistas, asociados en la aplicación y otros terceros. El PNUD, la FAO, el UNICEF, la ONUDI, el PMA y otras organizaciones tienen políticas similares a tal efecto.

167. Sin embargo, no todas las organizaciones tienen facultades indagatorias sobre los asociados en la aplicación. En el momento de llevar a cabo el presente examen, varias organizaciones (por ejemplo, el UNFPA y el ACNUR) estaban revisando los estatutos que regulan las funciones de supervisión con el fin de incluir facultades indagatorias/jurisdicción sobre terceros, y debía hacerse referencia a esa cuestión en los respectivos acuerdos con asociados en la aplicación.

168. En ocasiones se notificaron casos de fraude y mala gestión a nivel de las subcontrataciones realizadas por los asociados en la aplicación. En la mayoría de los acuerdos con asociados en la aplicación suscritos por organizaciones de las Naciones Unidas no se requiere que los asociados encargados de la subcontratación faciliten documentación o pruebas en el curso de una investigación. Las obligaciones jurídicas cesan en un nivel situado entre la entidad asociada en la aplicación y su subcontratista, sin acceso de las Naciones Unidas al nivel de subcontratación. Esto refleja la dificultad de reglamentar una esfera en que la jurisdicción de las Naciones Unidas no está clara y carece de base jurídica. **También se señaló a la atención de los inspectores que el resultado de las investigaciones y la resolución de esos casos (el mecanismo que asegura que se adopten medidas en relación con las irregularidades cometidas por los asociados en la aplicación) a menudo no son objeto de reglamentación. Pese a que hay mecanismos para las investigaciones relacionadas con el personal, así como sanciones para los vendedores en los casos relacionados con contrataciones, aún debe definirse claramente el mecanismo relativo a los asociados en la aplicación, incluida la distinción entre asociados en la aplicación gubernamentales y ONG/organizaciones de la sociedad civil.**

169. Las investigaciones de las entidades gubernamentales, cuando son asociados, siguen constituyendo un problema. En la mayoría de los casos, las entidades fiscalizadoras

superiores a nivel nacional son las únicas que pueden investigar a esas entidades. Sin embargo, en algunos países las instituciones nacionales de auditoría no han demostrado capacidad para llevar a cabo auditorías e investigaciones de manera independiente. Mientras que algunas organizaciones como el PNUD exigen la contratación de empresas privadas de auditoría para que lleven a cabo esa labor cuando no se dispone de capacidad nacional, las políticas de otras organizaciones no se pronuncian al respecto. Aunque se han notificado casos en que los auditores de los gobiernos y los investigadores de las Naciones Unidas realizaron investigaciones conjuntas, tales casos constituyen la excepción y no la regla.

170. Se espera que la aplicación de la recomendación siguiente mejore la efectividad de la colaboración con los asociados en la aplicación y mitigue posibles riesgos de fraude.

Recomendación 9

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

171. Los acuerdos modelo con asociados en la aplicación y otros instrumentos jurídicos conexos deben revisarse en consecuencia, como se indica en el capítulo VII y en la Recomendación 6, con miras a asegurar que las políticas de lucha contra el fraude y la corrupción se incluyan en los acuerdos suscritos con asociados en la aplicación.

C. Investigación conjunta de los asociados en la aplicación

172. Dos informes de la DCI (JIU/2011/7 y JIU/2000/9) abordaron la necesidad de una interacción más frecuente y organizada entre las organizaciones de las Naciones Unidas con respecto a las investigaciones. En ambos informes se proponía que esa interacción incluyera una cooperación consistente en elaborar normas y procedimientos comunes para realizar investigaciones; intercambiar conocimientos especializados cuando se requiere asesoramiento o asistencia; compartir metodologías; desarrollar oportunidades de capacitación conjunta; intercambiar personal que ayude a establecer un enfoque de las investigaciones común a todo el sistema; y realizar investigaciones conjuntas, especialmente en relación con actividades sobre el terreno en las que intervienen diversos organismos.

173. En el curso de este examen se observó que se han desplegado esfuerzos, si bien limitados, a efectos de la cooperación entre organizaciones en investigaciones conjuntas de las actividades de las Naciones Unidas. Un buen ejemplo se observó en Nairobi, donde la OSSI ha incorporado a un investigador en la Dependencia de Gestión de Riesgos adscrita a la Oficina del Coordinador Residente de las Naciones Unidas para Somalia (véase también el capítulo XIV, párr. 223). La Dependencia de Gestión de Riesgos y el investigador de la OSSI proporcionan información y, previa solicitud, asesoramiento a los organismos de las Naciones Unidas en relación con la apertura de investigaciones sobre asociados en la aplicación, siempre que se identifique esa necesidad en los informes sobre riesgos. El personal de la Dependencia de Gestión de Riesgos indicó que se ha coordinado con otras entidades de investigación, incluidas las del PNUD, el Banco Mundial y la

Unión Europea, con el fin de mejorar el intercambio de información y, de ser posible, colaborar en las investigaciones.

174. Sin embargo, más allá de esos esfuerzos notables pero aislados, queda mucho por hacer en las esferas del intercambio de metodologías, la elaboración de normas y procedimientos comunes, el intercambio de personal y, en particular, el intercambio de información relativa a las investigaciones sobre asociados en la aplicación en un mismo país o región donde operen varios organismos de las Naciones Unidas. El hecho es que las organizaciones de las Naciones Unidas y/o los miembros de los equipos de las Naciones Unidas en los países disponen de dependencias propias de auditoría e investigación, que no suelen intercambiar información. En consecuencia, los casos de presunto fraude o los informes de auditoría sobre asociados en la aplicación de una organización de las Naciones Unidas no suelen compartirse con otros organismos que trabajan con el mismo asociado o que podrían hacerlo en el futuro. No se trata solo de riesgos teóricos sino que, como se ha comunicado a los inspectores, en algunas ocasiones el fraude se ha producido; por ejemplo, en el curso de las investigaciones realizadas en un país se constató que tres organismos de las Naciones Unidas habían proporcionado sumas multimillonarias de dólares de los Estados Unidos a los mismos asociados en la aplicación fraudulentos, lo que supuso importantes pérdidas para esas organizaciones. Una coordinación y un intercambio de información más sistemáticos entre las organizaciones habría ayudado a evitar esos casos.

175. En la Conferencia de Investigadores Internacionales celebrada en 2013, al igual que en conferencias anteriores, se examinó la cuestión del intercambio de información entre organismos, y es evidente que las oficinas de supervisión interna de las Naciones Unidas son cada vez más conscientes de los beneficios que pueden obtenerse mediante la cooperación entre organismos cuando llevan a cabo actividades de investigación relacionadas con asociados en la aplicación. Sin embargo, el principal desafío que debe afrontarse es la diversidad de marcos jurídicos que regulan las operaciones de las dependencias de investigación en cada una de las organizaciones.

176. **Los inspectores desean reiterar la importancia de fortalecer la cooperación y coordinación entre las oficinas de investigación en el marco del sistema de las Naciones Unidas con el fin de abordar la prevención y detección del fraude en el contexto de la colaboración con interlocutores externos como los asociados en la aplicación.**

XII. Cuestiones relacionadas con la gestión operacional

A. Dependencia de apoyo a la gestión de los asociados en la aplicación

177. Con algunas excepciones, la selección y la gestión cotidiana de los asociados en la aplicación se delega a las oficinas en los países. Diversos departamentos y grupos funcionales en las sedes y en las oficinas sobre el terreno facilitan apoyo y soporte en esferas como las finanzas, el derecho, la contratación, el respaldo a las políticas, la auditoría, la evaluación y la gestión de los programas. Las oficinas regionales también pueden asumir ciertas funciones de supervisión y/o proporcionar orientación y asesoramiento generales y sobre políticas. La gestión de los asociados en la aplicación que abarcan un programa mundial o todo un territorio se realiza normalmente a nivel de sede.

178. La gestión descentralizada de los asociados en la aplicación tiene la ventaja de que la selección y la gestión se realizan sobre el terreno, y por tanto se asigna al personal más familiarizado con la aplicación de los programas, que realiza esa labor en estrecha y continua colaboración con sus homólogos de los asociados en la aplicación. Sin embargo, también genera fragmentación e incoherencia debido a que, en las distintas oficinas en los países, las políticas y directrices relativas a los asociados en la aplicación no siempre se aplican sistemáticamente y/o pueden interpretarse de diferentes maneras. La fragmentación se ve agravada por el hecho de que la mayoría de organizaciones no dispone de una única oficina o entidad de enlace encargada de coordinar las cuestiones relativas a los asociados en la aplicación a nivel institucional, o que proporcione apoyo operacional o asesoramiento sobre políticas.

179. Algunas organizaciones que colaboran con numerosos asociados en la aplicación y/o destinan recursos considerables a dichos asociados han comenzado a dar respuesta a algunas de esas cuestiones estableciendo dependencias centralizadas de gestión y también mejorando sus métodos de recopilación y gestión de información y datos relativos a asociados en la aplicación. Un buen ejemplo es el ACNUR, que ha establecido una dependencia especializada a tal fin, a saber, el servicio de gestión de los asociados en la aplicación adscrito a la División de Gestión Financiera y Administrativa. Esa dependencia coordina los asuntos relacionados con la gestión de los asociados en la aplicación en las estructuras del ACNUR, y proporciona políticas, procedimientos y orientación sobre cuestiones conexas. También brinda apoyo sobre el terreno y facilita la recopilación de datos e información sobre asociados en la aplicación, así como el intercambio de información sobre la colaboración con asociados y asociados en la aplicación a nivel institucional. En la UNODC se está estableciendo una dependencia similar para los asociados en la aplicación, a saber, la Dependencia de Colaboración Externa, a fin de gestionar las relaciones con interlocutores externos que no participen en actividades regulares de contratación.

180. El UNFPA ha establecido una dependencia de auditoría NEX encargada de administrar los procesos de auditoría NEX para los asociados en la aplicación, entre otras cosas. Asimismo, la Subdivisión de Estrategias, Políticas y Normas del UNFPA ha comenzado a desarrollar el sistema de gestión de la información sobre asociados en la aplicación, una base de datos para almacenar datos e información clave sobre los asociados en la aplicación a nivel institucional. Ambas dependencias también han elaborado y publicado directrices sobre la selección y gestión de los asociados en la

aplicación, que contribuyen a un enfoque más efectivo y coherente respecto de la colaboración y participación de tales asociados. Otras organizaciones como el PMA y el PNUMA han comenzado a crear portales informáticos donde figuran los asociados y los asociados en la aplicación, y han encargado a distintas oficinas que coordinen las cuestiones relativas a la gestión de los asociados en la aplicación y proporcionen orientación conexa, en particular a la Dependencia de Organizaciones No Gubernamentales del PMA y la Oficina de Operaciones del PNUMA, que también desempeña funciones de secretaría del Comité de Asociaciones de esta organización. Otras organizaciones como la FAO y el FIDA han creado oficinas o direcciones encargadas de las asociaciones para que ayuden a aplicar y hacer operativas sus estrategias de asociación y brinden apoyo conexo. Algunas organizaciones (a saber, la FAO, el PNUMA y ONU-Hábitat) han establecido también comités asesores en materia de asociaciones a nivel de sede, que proporcionan orientación y/o examinan la selección de los principales asociados[30].

181. Las organizaciones que gestionan numerosos asociados en la aplicación puede considerar de utilidad los ejemplos anteriores y establecer en la sede una dependencia especial de apoyo a la gestión de los asociados en la aplicación. Entre otras cosas, esa dependencia podría recopilar y consolidar todos los datos clave relacionados con las asociaciones en toda la organización, incluidas la administración de una base de datos sobre asociados en la aplicación, un portal informático sobre asociados u otras herramientas de información sobre estos; orientación sobre cuestiones relativas a los asociados en la aplicación, entre ellas las políticas, directrices y procedimientos aplicables, en consulta con otras oficinas competentes; coordinación entre las diferentes oficinas y funciones relativas a los asociados en la aplicación en las sedes, las regiones y los países; asistencia para preparar e impartir formación sobre cuestiones relativas a los asociados en la aplicación, tanto para el personal en el lugar de trabajo como para los asociados en la aplicación; y actividades de intercambio de información y lecciones aprendidas en relación con los asociados en la aplicación a nivel institucional.

182. Según el modelo institucional o el enfoque aplicado a la gestión de los proyectos de la organización, esa clase de dependencia puede establecerse como oficina independiente o adscribirse a la sede con una función dual, a título provisional o experimental, a reserva de su regularización en una etapa posterior. Al establecer esa dependencia deben tomarse en consideración las funciones de las oficinas existentes que ya proporcionan algunos servicios y apoyo en relación con los asociados en la aplicación, con el fin de evitar la duplicación de funciones y reducir al mínimo las repercusiones financieras. Es preciso considerar la posibilidad de consolidar y/o fortalecer las oficinas o funciones existentes en consecuencia. También puede encargarse a esa dependencia que preste servicios similares de gestión en relación con otros tipos de asociados distintos de los asociados en la aplicación. Es aconsejable que la gestión de los asociados en la aplicación propiamente dicha continúe dependiendo de las oficinas de la organización en los países, que están en mejor situación para llevar a cabo esa tarea.

183. **Los inspectores recomiendan que los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas consideren la posibilidad de establecer una dependencia de gestión de las asociaciones a título experimental, con sujeción a su regularización en una etapa posterior, encargada de las funciones indicadas anteriormente.**

[30] Véase el capítulo IV.

B. Sistemas de información relacionados con los asociados en la aplicación

184. En los últimos años, algunas organizaciones de las Naciones Unidas han aunado esfuerzos para automatizar la ingente cantidad de información relacionada con la gestión de los asociados en la aplicación. Gestionar esa información, especialmente en organizaciones con numerosos asociados en la aplicación o un gran volumen de proyectos, supone un desafío formidable. A consecuencia de la gestión descentralizada de los asociados en la aplicación y de la participación de diversos grupos funcionales y oficinas en esa tarea, la información y los datos conexos se recogen, almacenan y gestionan en diferentes lugares de la sede y las oficinas regionales y en los países de cada organización. Como se indicó en el capítulo III, la información sobre los asociados en la aplicación puede encontrarse en los sistemas de planificación de los recursos institucionales, los sistemas de gestión financiera, los sistemas de seguimiento de auditorías y evaluaciones, así como en los sistemas, archivos y notas relacionados con la gestión de los proyectos de la organización tanto a nivel de sede como sobre el terreno.

185. Por ejemplo, en el PNUD la información sobre los asociados en la aplicación se almacena en el sistema ATLAS (sistema de planificación de los recursos institucionales), el sistema general de bases de datos de informes y recomendaciones de auditoría (CARDS), las consolas financieras de las oficinas en los países y los archivos de los proyectos en las oficinas en los países, entre otros medios. De manera análoga, la información del UNFPA sobre los asociados en la aplicación se almacena en los sistemas de las oficinas en los países, el sistema ATLAS, el sistema de seguimiento de las auditorías CARDS, el sistema de gestión de las auditorías de los gastos de los proyectos de ejecución nacional (NEXAMS), y la herramienta para evaluar las capacidades de los asociados en la aplicación (IPCAT). Además, en algunas organizaciones se recoge información adicional sobre los asociados en la aplicación a través de las microevaluaciones y las macroevaluaciones del método armonizado para las transferencias en efectivo, que en la mayoría de los casos se almacena por separado. El sistema de planificación de los recursos institucionales del UNICEF (VISION) proporciona amplia información sobre los asociados en la aplicación, por ejemplo sobre transacciones financieras, niveles de riesgo y tipos de evaluación financiera y auditoría, así como el número, el valor económico y el tipo de los acuerdos con asociados, junto con el producto al que contribuyen dichas asociaciones.

186. Además de las listas de asociados en la aplicación y de la información sobre estos que se mantienen en las oficinas en los países, algunas organizaciones (PNUMA, UNFPA, ACNUR, PMA) han establecido, a nivel de sede, portales informáticos sobre los asociados[31]. Esos portales proporcionan datos clave sobre los asociados en la aplicación, las organizaciones con las que trabajan y su historial de proyectos. Un buen ejemplo es el sistema de gestión de la información sobre asociados en la aplicación (IPIMS) del UNFPA que, además del registro en línea de tales asociados, ofrece funciones adicionales como un buscador de asociados en la aplicación que emplea diversos criterios de búsqueda, incluidos el ámbito de actuación, los contratos anteriores, los países en los que se trabaja, etc. IPIMS fusiona la información sobre gastos de los asociados procedente de las aplicaciones financieras del sistema ATLAS, que indica el departamento concreto con el que trabaja cada asociado en la aplicación e incluye un sistema que permite al personal

[31] El PMA está diseñando un instrumento de seguimiento y evaluación de las oficinas en los países en línea (COMET), que incluirá una base de datos sobre asociaciones.

del UNFPA valorar sus experiencias con los asociados en la aplicación con fines de intercambio de información.

187. Otro ejemplo notable es la base de datos de asociados del ACNUR. Contiene registros de más de 2.800 asociados en la aplicación en la esfera humanitaria. Para cada uno de ellos, hay información sobre los datos de contacto, la declaración sobre la misión y los miembros que la componen. Dispone de un buscador que puede mostrar resultados por tipo de asociado (ONG nacional, ONG internacional, organización gubernamental y organización intergubernamental), país (de operaciones u origen) y otros criterios. La base de datos también incluye una opción para descargar archivos Excel que contienen datos financieros sobre colaboraciones del ACNUR con asociados en la aplicación, extraídos del sistema financiero de dicha organización.

188. La base de datos del ACNUR no incluye información sobre el desempeño ni clasificaciones conexas. El desempeño de los asociados en la aplicación se gestiona a nivel de proyecto, según se refleja en la ejecución de este por parte del asociado en el marco del acuerdo en cuestión. La mayor parte de la documentación relacionada con el desempeño de un proyecto se almacena en el archivo local de ese proyecto. Otros componentes del desempeño se mantienen de forma centralizada; por ejemplo, las especificaciones de los proyectos asignados son capturadas por el instrumento de gestión basado en resultados del ACNUR (FOCUS); el desempeño financiero queda registrado en los informes financieros sobre asociados en la aplicación que se cargan en el sistema del planificación de los recursos institucionales del ACNUR (MSRP); y, si el proyecto se somete a auditoría, el desempeño financiero puede quedar también reflejado en los resultados de esa auditoría. Además, los resultados de la auditoría se cargan en el sistema de intercambio de información del ACNUR (Livelink) y son supervisados por el servicio de gestión de los asociados en la aplicación. El portal informático de asociados que está desarrollando el ACNUR reemplazará la base de datos existente y permitirá intercambiar con más facilidad información sobre el desempeño y demás información relativa a los asociados en la aplicación con respecto a todas las operaciones a nivel mundial.

189. Los ejemplos anteriores muestran la complejidad que entraña disponer de información clave sobre los asociados en la aplicación de manera agregada y fácilmente accesible, aun cuando ya figure en los diversos sistemas de gestión y tecnología de la información. Esa es una dificultad habitual en todas las organizaciones con las que se ha contactado para realizar el presente examen, máxime si carecen de bases de datos o portales informáticos centralizados sobre asociados en la aplicación, o de sistemas de planificación de los recursos institucionales plenamente operativos. Hay una escasez importante de información clave, lo que obstaculiza la gestión efectiva y eficiente de los asociados en la aplicación.

190. En opinión de los inspectores, información clave como datos básicos sobre asociados en la aplicación específicos, recursos que se les han asignado, acuerdos actuales/anteriores, información sobre su desempeño en el pasado y cualquier otra información importante como informes fidedignos de autoría y evaluación, debe figurar de forma agregada y fácilmente disponible para los órganos de gestión y el personal en las sedes y en las oficinas regionales y en los países. Para las organizaciones con numerosos asociados en la aplicación, esa información es importante a fin de adoptar decisiones bien fundamentadas en todos los niveles de la organización.

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

Recomendación 10

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

C. Necesidades de formación

192. Los participantes en el presente examen han destacado como cuestión importante la necesidad de formación y fomento de la capacidad de los asociados en la aplicación así como del personal de las Naciones Unidas.

Formación y fomento de la capacidad de los asociados en la aplicación

193. Como se indicó a los inspectores, uno de los principales obstáculos para aplicar los programas de manera efectiva es la falta de capacidad de varios asociados en la aplicación en esferas tales como la gestión financiera, la contabilidad, la contratación y la gestión de los recursos humanos. Esa cuestión se ve agravada por la necesidad de que el personal de los asociados en la aplicación conozca los complejos sistemas y métodos de varios organismos de las Naciones Unidas cuyo funcionamiento y gestión son muy diversos. Algunos de los esfuerzos de armonización en curso de las Naciones Unidas (en particular, el método armonizado para las transferencias en efectivo) han resultado de utilidad al respecto, aunque en opinión de los asociados en la aplicación el grado de complejidad de esos diferentes sistemas sigue siendo un problema.

194. A fin de resolver esa cuestión, la mayoría de las organizaciones participa en actividades de formación y fomento de la capacidad de gestión dirigidas a asociados en la aplicación gubernamentales y no gubernamentales en relación con los proyectos específicos que se llevan a cabo. Entre esas actividades se incluye formación informal continua durante la aplicación de los proyectos, además de talleres sobre procesos administrativos como la presentación de informes, la contratación, la elaboración de presupuestos, la gestión basada en resultados, etc. Sin embargo, como indicaron numerosos entrevistados, la formación se imparte sobre una base *ad hoc* y no de manera estructurada ni sistemática.

195. Las necesidades de formación de los asociados en la aplicación deben identificarse desde el principio, de forma que se puedan emprender acciones correctivas de manera proactiva y evitar posibles dificultades en etapas posteriores de la aplicación, con miras a mejorar la efectividad y reducir los costos de transacción a largo plazo. Aunque las dificultades de la formación varían entre los distintos países y asociados en la aplicación, hay elementos comunes que son aplicables a todos los tipos de asociados y están presentes en todos los países donde se llevan a cabo programas, como por ejemplo cursos sobre códigos de conducta, normas de control interno, sensibilización sobre el fraude, diseño de programas y gestión financiera, etc. Sería útil que las organizaciones diseñaran y adoptaran estrategias y planes institucionales de formación para los asociados en la aplicación. A nivel de país, se sugirió que los asociados en la aplicación que trabajan en

programas conjuntos reciban formación de las organizaciones con las que colaboran al mismo tiempo.

196. **Se recomienda que las organizaciones de las Naciones Unidas intensifiquen la formación y el fomento de la capacidad de los asociados en la aplicación por lo que respecta a las cuestiones de gestión operacional y apliquen un enfoque más proactivo y sistemático a su capacitación, incluido el desarrollo de módulos de formación y fomento de la capacidad normalizados. En la medida de lo posible, los acuerdos con los asociados en la aplicación deben incluir elementos de formación y fomento de la capacidad con la correspondiente asignación de los fondos.**

Formación interna del personal de las Naciones Unidas sobre la gestión de los asociados en la aplicación

197. Más importante es la necesidad de formación adecuada para el personal de las organizaciones de las Naciones Unidas sobre la selección y gestión de los asociados en la aplicación, que debe impartirse a nivel interno (véase también el capítulo VIII, párr. 93). Aunque la mayoría de las organizaciones imparte formación que abarca la gestión básica y cuestiones operacionales relacionadas con la aplicación de los programas, se ha señalado la conveniencia de ofrecer más formación que aborde específicamente las cuestiones relativas a la gestión de los asociados en la aplicación, en particular cómo aplicar y cumplir las políticas y directrices existentes, incluidas las evaluaciones y la vigilancia de los asociados en la aplicación, así como la presentación de informes conexos. Esto se indicó a los inspectores expresamente en referencia a directrices y procedimientos nuevos o revisados que numerosas organizaciones han establecido en los últimos años.

198. Además, debido a la estructura y la gestión descentralizadas de los asociados en la aplicación, los entrevistados consideraron que debería ofrecerse material de formación más detallado que incluyera procedimientos normalizados, listas de comprobación, modelos y otros instrumentos en relación con ciertos aspectos de la colaboración con los asociados en la aplicación, que resultaran útiles para aplicar y cumplir las políticas y los procedimientos conexos en la práctica. Finalmente, se sugirió que se elaboraran marcos especiales adicionales para los países donde fuera difícil llevar a cabo los programas y los entornos más frágiles.

199. **Los inspectores recomiendan que las organizaciones de las Naciones Unidas intensifiquen la formación sobre gestión de los asociados en la aplicación para su personal, y se aseguren de que se disponga de los instrumentos de formación necesarios a fin de apoyar una aplicación efectiva y eficiente de los proyectos y actividades. Los costos asociados a dicha formación deben identificarse desde el principio como parte del proceso de elaboración de presupuestos y programas.**

D. Sistemas de información sobre el desempeño de los asociados en la aplicación

200. Las respuestas de los asociados en la aplicación sobre su cooperación con las organizaciones de las Naciones Unidas y cualesquiera cuestiones relacionadas con la aplicación de los programas se suelen proporcionar de manera informal durante todo el proceso de aplicación. Pueden facilitarse en el marco de deliberaciones e interacciones durante la evaluación previa de dichos asociados; negociaciones en el contexto de la elaboración del documento de proyecto y el plan de trabajo; y reuniones periódicas

durante la fase de aplicación del proyecto. Cabe señalar que algunas organizaciones de las Naciones Unidas como el ACNUR y el PMA llevan a cabo reuniones de consulta periódicas o anuales con los asociados en la aplicación que incluyen deliberaciones y consultas sobre cuestiones operacionales, de políticas y de otra índole, incluidas las encuestas destinadas a obtener información de los asociados en la aplicación y otros documentos pertinentes preparados por las distintas organizaciones de las Naciones Unidas conjuntamente con sus asociados en la aplicación[32].

201. El UNICEF ha instituido la buena práctica de que las oficinas en los países realicen una autoevaluación de su desempeño relativo a la gestión de las asociaciones como parte del proceso anual de examen y presentación de informes. Todas las oficinas en los países informan sobre su desempeño de acuerdo con los seis índices mundiales del UNICEF para el desempeño de las asociaciones. Sobre la base del resultado de ese examen, las oficinas en los países adoptan medidas encaminadas a mejorar la efectividad. Las oficinas en los países también informan cada año sobre su colaboración con los organismos de las Naciones Unidas y las instituciones financieras internacionales en los países. Se permite así el seguimiento sistemático de esas importantes asociaciones, incluidos los resultados conexos[33].

202. Un estudio realizado por el PMA en 2012 se refería, entre otras cosas, a la necesidad de establecer instrumentos que permitan a los asociados llevar a cabo una evaluación recíproca de las ventajas y deficiencias en el marco de una asociación. Esas evaluaciones pueden medir desde las contribuciones de las partes en la asociación hasta la ejecución, la calidad, la transparencia y otros aspectos de la buena gestión y la efectividad de las asociaciones[34]. En la evaluación del PMA se mencionó Kenya como buen ejemplo de la labor realizada por dicha organización para formalizar el sistema de evaluación de las asociaciones a nivel de país sobre la base de los principios de rendición de cuentas y respeto mutuos.

203. **Los inspectores recomiendan que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, al complementar las evaluaciones del desempeño de sus asociados en la aplicación (véase la sección VIII-D), consideren la posibilidad de establecer un sistema oficial de información sobre el desempeño que permita a tales asociados expresar e intercambiar opiniones sobre cuestiones comunes y evaluar el buen funcionamiento de cada asociación. Entre sus mecanismos pueden incluirse cuestionarios, encuestas y/o reuniones de consultas anuales entre las ONG, las Naciones Unidas y los gobiernos. Ello contribuiría al intercambio de las lecciones aprendidas y permitiría examinar formas de mejorar la cooperación y la efectividad, entre otras cosas. Reflejaría asimismo el concepto de asociación en pie de igualdad.**

E. Otras cuestiones relativas a la gestión

204. Muchos de los funcionarios entrevistados han señalado a la atención de los inspectores las siguientes cuestiones relativas a la gestión, que también se han puesto de relieve en varios informes de los auditores internos y externos de las organizaciones. Se

[32] Para información más detallada, véase por ejemplo http://www.unhcr.org/ngo-consultations/index.html o http://www.wfp.org/about/partners/ngos/annual-consultations.

[33] UNICEF, *Informe sobre la aplicación del marco estratégico para las asociaciones y relaciones de colaboración* (2012).

[34] Informe Anual de Evaluación de 2012 del PMA, "*From Food Aid to Food Assistance-Working in Partnerships*".

presentan a continuación únicamente con fines informativos, puesto que el personal directivo o los auditores internos y externos de las diversas organizaciones contactadas para el presente examen ya las han abordado o lo están haciendo.

Contabilidad de los recursos asignados a los asociados en la aplicación

205. Antes de la introducción de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (IPSAS), diversas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas habían deliberado sobre si los recursos asignados a terceros de conformidad con un memorando de entendimiento u otro tipo de acuerdo debían contabilizarse como gastos o anticipos. Por regla general, cuando se delegaban responsabilidades a terceros, algunas organizaciones contabilizaban los pagos como gastos mientras que otras los consideraban anticipos. Ese era un motivo de preocupación para los auditores, que alertaron reiteradamente sobre los riesgos de tal enfoque. El problema se está solucionando gracias a la introducción de las normas IPSAS que, en la mayoría de los casos, requieren que las transferencias a terceros se consideren anticipos y se contabilicen como gastos únicamente tras recibir confirmación de los servicios prestados[35].

Costos de apoyo al programa

206. Se ha señalado que algunas ONG internacionales solicitan gastos generales para sus sedes (10%-15%) que deben sumarse al 7%-13% de los costos de apoyo al programa de la organización de las Naciones Unidas en cuestión, lo que da lugar a unos gastos generales totales de aproximadamente el 17%-28%. En algunos casos, cualquier subcontratación posterior efectuada por el propio asociado en la aplicación incrementaría aún más los gastos generales. Si bien los gastos generales deben tenerse en cuenta como gastos derivados de la actividad institucional, los donantes esperan por una parte que esos gastos sean mínimos, al tiempo que exigen mecanismos sólidos de vigilancia y supervisión que conllevan un costo adicional. Los problemas relacionados con los gastos generales varían por lo que se refiere al grado de complejidad y dependen de las circunstancias y los arreglos característicos de cada proyecto y modalidad de asociado en la aplicación. Esta es una cuestión de interés para las organizaciones de las Naciones Unidas y los donantes, y los inspectores opinan que debe ser objeto de un examen separado.

Liquidación de los anticipos pendientes

207. Los auditores han puesto de relieve la cuestión de las obligaciones pendientes en numerosos informes. La mayoría de las organizaciones ha desplegado esfuerzos encaminados a reducir y dar seguimiento a los anticipos pendientes de los asociados. El PNUD ha establecido una consola financiera con el fin de vigilar los anticipos en la modalidad NEX, cuya información se actualiza sobre la base de los informes trimestrales de los asociados en la aplicación. Mediante esa consola también es posible cotejar la información obtenida a través de las auditorías NIM. Además, el PNUD y el UNFPA han comenzado a trabajar en la puesta en marcha de una interfaz electrónica compartida con los asociados en la aplicación que permitiría también liquidar anticipos de manera electrónica, por ejemplo utilizando el formulario FACE. En el caso del PNUD, dicha interfaz formaría parte de un portal en línea sobre asociados en la aplicación que se está elaborando.

[35] Véase también el *Marco Normativo de las Naciones Unidas para la Aplicación de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público* (versión final) (27 de agosto de 2013), párr. 10.2.15.

Ciclos de programación y presupuestación del sistema de las Naciones Unidas y de los asociados en la aplicación gubernamentales

208. Otra cuestión planteada fueron los diferentes ciclos de presupuestación de los gobiernos nacionales y las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en los países, que crean dificultades para aplicar los programas. Además, con frecuencia se producen demoras en la tramitación de los pagos que realizan los gobiernos nacionales a los organismos de aplicación receptores, lo que a su vez da lugar a retrasos en la aplicación de los programas con los consiguientes gastos adicionales.

209. También se observó que, en algunos casos, los ciclos de programación de las organizaciones de las Naciones Unidas, con frecuencia programas anuales, y los correspondientes planes anuales de trabajo y planes de acción de los programas en los países, son demasiado limitados en el tiempo y no son adecuados para una aplicación prolongada de los programas por los asociados en la aplicación. Teniendo en cuenta que, en muchos casos, el diseño, la preparación y la firma de acuerdos con algunos asociados en la aplicación gubernamentales requieren un tiempo considerable, los ciclos anuales de planificación y programación pueden no ser realistas. Numerosos entrevistados expresaron su deseo de establecer ciclos plurianuales de planificación y aplicación. El UNICEF permite acuerdos plurianuales con asociados en la aplicación en determinadas condiciones y en el marco de un ciclo humanitario o programa en el país.

Contribuciones, financieras y en especie, de los asociados en la aplicación

210. Las contribuciones en especie y de otra índole de los asociados en la aplicación que se destinan principalmente a los programas financiados por las Naciones Unidas conllevan dificultades adicionales. A menudo, esas contribuciones no se detallan lo suficiente en los acuerdos con los asociados en la aplicación, son difíciles de cuantificar en el caso de las contribuciones en especie, y no suelen ser objeto de vigilancia o auditoría por las organizaciones de las Naciones Unidas.

XIII. Procedimientos acelerados

211. Como se indicó en capítulos anteriores, las organizaciones de las Naciones Unidas operan frecuentemente en entornos difíciles, como países en situaciones posteriores a conflictos, desastres naturales o emergencias humanitarias. Esos entornos crean dificultades para la selección y gestión de los asociados en la aplicación en general. En las situaciones de emergencia solo se dispone de un número muy reducido de asociados en la aplicación adecuados, y su capacidad, incluida la de las entidades gubernamentales, puede verse limitada.

212. El sistema de las Naciones Unidas, junto con otros actores internacionales, ha establecido mecanismos de respuesta en caso de emergencia y estructuras de gobernanza interinstitucionales para hacer frente a las situaciones de emergencia, por ejemplo en el marco del Comité Permanente entre Organismos, el sistema del coordinador residente y de asuntos humanitarios, o las agrupaciones de emergencia adscritas a la iniciativa "Unidos en la Acción". Además, los memorandos de entendimiento que suscriben las organizaciones de las Naciones Unidas con otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, organizaciones intergubernamentales o gubernamentales y ONG/organizaciones de la sociedad civil pueden incluir disposiciones sobre situaciones de emergencia.

A. Procedimientos acelerados para los asociados en la aplicación

213. Organizaciones como el PNUD, el UNFPA y el ACNUR han establecido procedimientos acelerados para la colaboración con asociados en la aplicación más allá de los procedimientos de respuesta normalizados de esas organizaciones. Por ejemplo, el procedimiento de respuesta acelerada del PNUD frente a las crisis establece las iniciativas que han de emprenderse a nivel institucional y en las oficinas en los países para sentar las bases de una respuesta rápida en esas situaciones. Se alienta a las oficinas en los países, especialmente en los países prioritarios, a que establezcan perfiles de las ONG/organizaciones de la sociedad civil del país con miras a crear una lista de ONG/organizaciones de la sociedad civil preseleccionadas que incluya también una evaluación de sus competencias y capacidades respecto de ciertas actividades clave. Esa lista puede aprovecharse posteriormente en períodos de crisis en que el PNUD necesite responder con rapidez. A nivel institucional, se sigue un proceso similar en las sedes en relación con las ONG internacionales a fin de concertar tantos acuerdos de larga duración como sea posible con los asociados que cumplan los requisitos pertinentes[36]. Un ejemplo señalado a la atención de los inspectores es la oficina del PNUD en Bangladesh, que ha llevado a cabo evaluaciones previas de las ONG adecuadas para someterlas a una investigación previa de forma que pudieran colaborar sin demora en situaciones de emergencia, por ejemplo reaccionando rápidamente frente a las emergencias recurrentes causadas por inundaciones.

214. La FAO ha establecido políticas y prácticas especiales para las operaciones de emergencia que también abarcan la selección acelerada de asociados en la aplicación, los enfoques basados en agrupaciones y la coordinación con otros organismos de las Naciones Unidas y entidades como la Dirección General de Ayuda Humanitaria y

[36] *Strategy for Fast-Tracking UNDP's Crisis Response*, pág. 5; en los acuerdos mundiales suscritos por el PMA se dispone de una función similar.

Protección Civil de la Comisión Europea. El PMA dispone de un sistema de agrupaciones de emergencia que también mantiene una base de datos de asociados en la aplicación para operaciones específicas de emergencia y asociados para situaciones de contingencia. Los entrevistados del PMA indicaron que, como parte de la preparación para las emergencias, es necesario reforzar la capacidad de sus asociados en la aplicación con el fin de que estén en condiciones de prestar asistencia al PMA de forma rápida en caso de necesidad específica.

215. En algunas organizaciones que no disponen de procedimientos acelerados, hay disposiciones relativas a exenciones y excepciones respecto de los pasos habituales para la selección de asociados en la aplicación en casos de emergencia, como sucede por ejemplo en el ACNUR[37]. En otros casos, los jefes de las oficinas en los países determinan los procedimientos que han de aplicarse en casos de emergencia. Por ejemplo, como se indicó a los inspectores, durante una operación de emergencia en el Pakistán, uno de esos funcionarios tuvo que hacer frente a procedimientos gravosos para recabar la participación de asociados en la aplicación, que habrían requerido 26 pasos y unas tres semanas de demora. Actuó de inmediato en su calidad de responsable de la oficina en el país, aceptó el riesgo que suponía desviarse del procedimiento normalizado y, al mismo tiempo, informó a la sede al respecto.

B. Acuerdos para situaciones de contingencia

216. Varias organizaciones de las Naciones Unidas, con inclusión del PNUD, el UNFPA, el UNICEF, el ACNUR, la OMS, el PMA, la UNESCO y la FAO utilizan y han suscrito acuerdos para situaciones de contingencia con organizaciones gubernamentales y no gubernamentales adecuadas. Los acuerdos o los asociados para situaciones de contingencia se utilizan principalmente en el contexto humanitario y se refieren a entidades a las que se financia y se imparte un mandato para que proporcionen recursos (en la mayoría de los casos, expertos y personal) a los organismos de las Naciones Unidas que se ocupan de emergencias. A menudo, los asociados para situaciones de contingencia son importantes ONG internacionales que, además de sus propias actividades de programación, gestionan una lista de personal humanitario capacitado y calificado. El acceso a dichas listas de asociados para situaciones de contingencia permite a los organismos de las Naciones Unidas desplegar ese personal con rapidez para que colaboren en operaciones de emergencia, de manera que dichos acuerdos son una parte importante de la capacidad de respuesta de las organizaciones frente a las emergencias. Algunas organizaciones han elaborado directrices detalladas para concertar y hacer operativos acuerdos para situaciones de contingencia.

217. Se reconoce que los acuerdos para situaciones de contingencia presentan numerosas ventajas, y se consideran como una práctica satisfactoria y efectiva. Al mismo tiempo, se indicó que podían tener un inconveniente imprevisto, puesto que implícitamente tienden a favorecer a los asociados en la aplicación internacionales frente a los locales. Otra cuestión señalada es que numerosos organismos han suscrito acuerdos para situaciones de contingencia con asociados similares, por lo que el margen de elección de expertos y candidatos de las listas de tales asociados puede reducirse y verse limitado en caso de emergencia grave.

[37] ACNUR, *Implementing Partnership Management Service Guidance Note: Partner selection for undertaking project agreements* (abril de 2013), pág. 5.

218. Aunque los acuerdos para situaciones de contingencia se suscriben principalmente a fin de favorecer la respuesta inmediata en casos de emergencias súbitas, también han contribuido a fortalecer el fomento de la capacidad de los países asociados respecto de la preparación para situaciones de emergencia y la reducción de riesgos conexos. Apoyan cada vez más la respuesta más amplia de los grupos temáticos del Comité Permanente entre Organismos a nivel mundial[38].

219. Varios funcionarios entrevistados observaron que sería útil disponer de procedimientos normalizados más detallados para ciertos aspectos del trabajo con los asociados en la aplicación, así como de marcos especiales adicionales para entornos difíciles, en particular las situaciones de conflicto o posteriores a conflictos y las emergencias, ya que las organizaciones de las Naciones Unidas que trabajan en el sector humanitario y del desarrollo han aumentado las actividades de las operaciones en esos contextos.

220. **Se recomienda que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, si aún no lo han hecho, establezcan o se aseguren de que disponen de normas y procedimientos para recabar la participación de asociados en la aplicación en situaciones de emergencia, habida cuenta de las respectivas medidas de mitigación del riesgo en los entornos operacionales. Es preciso desplegar esfuerzos a fin de que las políticas relativas a los asociados en la aplicación estén en conformidad con los procedimientos generales de la organización para responder a las situaciones de emergencias, así como los mecanismos de respuesta de emergencia y estructuras de gobernanza interinstitucionales tales como el Comité Permanente entre Organismos y el sistema de coordinadores residentes y de asuntos humanitarios.**

[38] UNICEF, *Civil Society Guide to Working with UNICEF* (2012), pág. 46.

XIV. Cooperación e intercambio de información interinstitucionales

A. Cooperación sobre el terreno

221. *A nivel de país*, el foro de deliberaciones e intercambio de información relativa a los asociados en la aplicación es el grupo/equipo de gestión operacional del equipo de las Naciones Unidas en el país. La mayoría de los miembros del equipo de las Naciones Unidas en el país están representados en ese grupo, que proporciona un espacio donde deliberar sobre cuestiones como el método armonizado para las transferencias en efectivo (por ejemplo, las macroevaluaciones y las microevaluaciones) y otros aspectos operacionales comunes. La información relativa a los asociados en la aplicación también se comparte entre las organizaciones de las Naciones Unidas a través de las diversas agrupaciones (y grupos de trabajo conexos) establecidas en el Marco de la asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo, el Marco de Colaboración con las Naciones Unidas o el Plan de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en los países que operan en el contexto de la iniciativa "Unidos en la Acción".

222. Además, tienen lugar consultas informales, si bien sobre una base *ad hoc*, entre los organismos de las Naciones Unidas que trabajan con asociados en la aplicación comunes. Por ejemplo, cuando un organismo de las Naciones Unidas trabaja con varios asociados en la aplicación, en particular ONG u organizaciones de la sociedad civil en un país determinado, normalmente colaborará con otras organizaciones de las Naciones Unidas que también tienen relaciones de trabajo con esos asociados en la medida en que los funcionarios de los respectivos programas lo consideren necesario.

223. En algunos países se dispone de mecanismos adicionales para intercambiar información relativa a los asociados en la aplicación, por ejemplo en el marco de arreglos de gobernanza de los fondos mancomunados. Un ejemplo de buenas prácticas son las operaciones realizadas en Somalia, donde 24 organizaciones de las Naciones Unidas operan bajo la égida del equipo de las Naciones Unidas en ese país. Con el fin de mejorar la gestión de los riesgos y establecer un marco de riesgo adecuado, se estableció una Dependencia de Gestión de Riesgos adscrita a la oficina del coordinador residente y de asuntos humanitarios, a la que rinde informe, con la función de prestar asesoramiento operacional al equipo de las Naciones Unidas en el país y al coordinador residente y de derechos humanos sobre las cuestiones relacionadas con la gestión de los riesgos. A tal fin, la Dependencia de Gestión de Riesgos ha creado una base de datos que incluye los contratos suscritos por 13 organismos de las Naciones Unidas (en el momento de llevar a cabo el presente examen) con unos 1.200 asociados en la aplicación y demás asociados, por un monto aproximado de 419 millones de dólares de los Estados Unidos. La base de datos también permite comprobar si un asociado en la aplicación ha sido objeto de sanciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas o figura en la lista negra de proveedores del Banco Mundial. Aunque la información conexa se extrae de los datos sobre los contratos que facilitan los organismos de las Naciones Unidas, la Dependencia de Gestión de Riesgos también envía equipos de vigilancia y supervisión a misiones sobre el terreno para que verifiquen parte de la información y recopilen datos adicionales. Se informó a los inspectores de que se ha previsto establecer dependencias similares de gestión de riesgos para el Afganistán y Malí.

224. Como se mencionó en el capítulo X, la mayoría de los entrevistados señaló que el método armonizado para las transferencias en efectivo también ha mejorado en cierta medida la armonización y la cooperación en el sistema de las Naciones Unidas, y por ende ha facilitado la gestión de los asociados en la aplicación. Por ejemplo en Kenya, el UNFPA, el PNUD y el UNICEF realizaron una microevaluación conjunta de un asociado en la evaluación gubernamental con arreglo al método armonizado. Las tres organizaciones establecieron conjuntamente un plan de gastos para la microevaluación y decidieron sobre los mandatos para determinar los criterios comunes de evaluación. Se contrató a un consultor externo para la microevaluación y se constituyó un comité conjunto integrado por miembros de las tres organizaciones a fin de que supervisara el proceso.

225. *A nivel regional*, las cuestiones operacionales relativas a los asociados en la aplicación se examinan hasta cierto punto en los grupos regionales del GNUD. Por ejemplo, el grupo regional del GNUD para Asia y el Pacífico se reúne trimestralmente bajo la presidencia del coordinador regional del PNUD para esa región, basado en la sede del PNUD en Nueva York, con objeto de que examine cuestiones operacionales y técnicas, incluidas cuestiones relacionadas con los asociados en la aplicación. El grupo está integrado por los directores regionales de las organizaciones de las Naciones Unidas, y su composición es similar a la del mecanismo de coordinación regional.

226. Una opinión común de los funcionarios sobre el terreno y en las sedes era que, pese a disponer de los foros de intercambio oficial de información que se han mencionado así como las consultas informales sobre asociados en la aplicación caso por caso, el intercambio de información y la cooperación entre los organismos de las Naciones Unidas siguen siendo insuficientes por lo que se refiere a los asociados en la aplicación. Por ejemplo, aunque la selección de los asociados en la aplicación se examina en las agrupaciones bajo la iniciativa "Unidos en la Acción", ni dichas agrupaciones ni las oficinas de coordinadores residentes visitadas disponen de una lista de posibles asociados en la aplicación o de otros asociados con lo que han trabajado los distintos organismos. Las organizaciones dependen exclusivamente de la información que los miembros de las agrupaciones tengan a bien presentar en las reuniones de manera voluntaria. Además, hay muy pocas consultas entre los organismos de las Naciones Unidas antes de suscribir acuerdos con asociados en la aplicación. En numerosos casos, no hay intercambio de información alguno, lo que en ocasiones ha dado lugar a que un organismo de las Naciones Unidas colabore con un asociado en la aplicación respecto del que otros organismos pueden haber tenido experiencias de desempeño problemáticas[39].

227. Esa situación plantea desafíos importantes, especialmente en entornos de alto riesgo como situaciones posteriores a conflictos, crisis humanitarias o emergencias. En Somalia, más de una docena de organismos de las Naciones Unidas colaboran con los mismos asociados en la aplicación y les suministran recursos, como también lo hacen el Banco Mundial, el Banco Africano de Desarrollo (BAfD), la Unión Europea y otros donantes, lo que genera riesgos de doble facturación y contratación. Como se indicó en el capítulo XI, la fragmentación existente en el sistema de las Naciones Unidas, tanto a

[39] Véanse también los informes pertinentes de auditoría y evaluación de los programas llevados a cabo bajo la iniciativa "Unidos en la Acción", en los que se han puesto de relieve cuestiones similares, por ejemplo: "Joint audit of the United Nations Delivering as One programme in Tanzania", informe Nº 886 (6 de noviembre de 2012), y "Evaluación independiente de las enseñanzas obtenidas en la ejecución de la iniciativa 'Unidos en la Acción'" (junio de 2012) (A/66/859).

nivel operacional como en relación con la supervisión/vigilancia de los asociados en la aplicación, figura entre los principales riesgos y obstáculos para la detección del fraude. Un intercambio de información más sistemático y periódico y una mejor coordinación ayudarían a evitar riesgos en esos entornos.

228. Un marco sólido de intercambio de información sobre los asociados en la aplicación también ayudaría a identificar mejor las oportunidades de realizar evaluaciones previas conjuntas en el marco del método armonizado para las transferencias en efectivo y más allá de este, además de promover la vigilancia, la evaluación y la auditoría conjuntas de los asociados en la aplicación comunes. También permitiría utilizar las evaluaciones previas, los informes sobre los progresos alcanzados y las auditorías ya realizados por algunas organizaciones de las Naciones Unidas, con lo que se reducirían los costos administrativos y de transacción. Además, abriría la posibilidad de aplicar un enfoque más coherente al fomento de la capacidad y la formación de los asociados en la aplicación comunes. Como se mencionó a los inspectores, "un intercambio más amplio de información sobre los asociados en la aplicación y las experiencias de trabajo con esos asociados a nivel interinstitucional podría ayudar a reducir los gastos en amplia medida". Los miembros de los equipos de las Naciones Unidas en los países deben compartir periódicamente listas de asociados en la aplicación con historiales deficientes o presuntas irregularidades, según proceda.

229. Se espera que la aplicación de la recomendación siguiente fortalezca la coordinación y la cooperación interinstitucionales.

Recomendación 11

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

B. Cooperación a nivel de sede

230. En la actualidad no hay ningún foro entre organismos del sistema de las Naciones Unidas a nivel de sede que permita examinar de manera sistemática las cuestiones sustantivas y de amplio alcance relacionadas con los asociados en la aplicación en particular, y con las asociaciones en general. Constituyen una excepción notable el método armonizado para las transferencias en efectivo y las deliberaciones ocasionales sobre los asociados en la aplicación en el contexto de otros temas interinstitucionales y junto con dichos temas.

231. Sin embargo, sigue siendo un hecho que la mayoría de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas trabaja con asociados en la aplicación de una forma u otra, y lo normal es que muchas de ellas utilicen distintas modalidades de asociado en la aplicación para aplicar programas que requieren el empleo de importantes volúmenes de recursos por dichos asociados. Además, la selección y gestión de los asociados en la

aplicación son transversales y están vinculadas a la mayoría de los procesos internos de las organizaciones en las sedes, las regiones y los países.

232. Pese a que, en su mayor parte, la selección y la gestión de los asociados en la aplicación están descentralizadas y se han delegado a las oficinas en los países, las políticas, los procedimientos y otras directrices sobre esos asociados se elaboran y publican a nivel de sede. Por consiguiente, sería aconsejable que el sistema de las Naciones Unidas en general, y los organismos de las Naciones Unidas interesados en particular, dispusieran de un foro interinstitucional a fin de examinar las cuestiones relativas a los asociados en la aplicación a nivel de sede e intercambiar conocimientos, experiencias, opiniones y orientación de las políticas sobre dichos asociados. En particular, cuestiones como las modalidades de asociado en la aplicación, el fomento de la capacidad, las evaluaciones previas/diligencia debida, los acuerdos, la contabilidad y la gestión financiera, así como la vigilancia, la presentación de informes, las auditorías y las investigaciones sobre asociados en la aplicación, serían de interés para todos los interesados. Las organizaciones podrían aprovechar esas experiencias y el trabajo realizado por otros, especialmente ahora que varias organizaciones actualizan sus políticas y procedimientos relativos a los asociados en la aplicación.

233. Los inspectores consideran, y varios funcionarios entrevistados convienen en ello, que lo más conveniente es establecer esa clase de foro a nivel de los comités de la JJE y sus redes funcionales, como grupo de trabajo por separado o como tema permanente en el programa de los grupos de trabajo existentes en el Comité de Alto Nivel sobre Gestión, el GNUD y el Comité de Alto Nivel sobre Programas, según convenga.

234. Se espera que la aplicación de la recomendación siguiente mejore la coherencia y la armonización de todo el sistema.

Recomendación 12

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

Anexos I a XI

Los anexos I a XI se publican únicamente en el sitio web de la Dependencia Común de Inspección (www.unjiu.org) junto con el informe

I. Definiciones de asociados en la aplicación

II. Transferencias realizadas por las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas a los asociados en la aplicación

III. Estrategias y políticas relativas a los asociados y los asociados en la aplicación

IV. Principios rectores comunes para las asociaciones

V. Proceso y criterios de selección de los asociados en la aplicación

VI. Tipos de acuerdos suscritos con los asociados en la aplicación

VII. Lista modelo de disposiciones y cláusulas que figuran en acuerdos suscritos con los asociados en la aplicación

VIII. Ejemplo de modelo de acuerdo en pequeña escala suscrito con un asociado en la aplicación

IX. Arreglos de auditoría para los asociados en la aplicación

X. Comparación de los procedimientos utilizados en el marco del método armonizado para las transferencias en efectivo

XI. Principales desafíos (lista parcial) según la información de las organizaciones participantes

Sección adjunta

1. Sinopsis de las medidas que han de adoptar las organizaciones participantes con respecto a las recomendaciones de la Dependencia Común de Inspección JIU/REP/2013/4

		Efectos previstos	Naciones Unidas y sus fondos y programas																Organismos especializados y OIEA														
			*JJE***	*Naciones Unidas**	*UNCTAD*	*CCI*	*PNUD*	*PNUMA*	*UNFPA*	*ONU-Hábitat*	*ACNUR*	*UNICEF*	*UNODC*	*UNOPS*	*OOPS*	*ONU-Mujeres*	*PMA*		*FAO*	*OIEA*	*OACI*	*OIT*	*OMI*	*UIT*	*ONUSIDA*	*UNESCO*	*ONUDI*	*OMT*	*UPU*	*OMS*	*OMPI*	*OMM*	
Informe	Para la adopción de medidas		☒	☒	☐	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒		☒	☐	☐	☒	☒	☐	☒	☒	☒	☐	☐	☒	☐	☒	
	Para información		☐	☐	☒	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐		☐	☒	☒	☐	☐	☒	☐	☐	☐	☒	☒	☐	☒	☐	
Recomendación 1		**a**		**E**		**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**		**E**		**E**	**E**	**E**		**E**	**E**	**E**			**E**		**E**	
Recomendación 2		**a**		**E**		**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**		**E**		**E**	**E**	**E**		**E**	**E**	**E**			**E**		**E**	
Recomendación 3		**f**		**L**		**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**		**L**		**L**	**L**	**L**		**L**	**L**	**L**			**L**		**L**	
Recomendación 4		**f**		**E**		**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**		**E**		**E**	**E**	**E**		**E**	**E**	**E**			**E**		**E**	
Recomendación 5		**d, f**		**L**		**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**		**L**		**L**	**L**	**L**		**L**	**L**	**L**			**L**		**L**	
Recomendación 6		**f, h**		**E**		**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**		**E**		**E**	**E**	**E**		**E**	**E**	**E**			**E**		**E**	
Recomendación 7		**i**		**E**		**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**		**E**		**E**	**E**	**E**		**E**	**E**	**E**			**E**		**E**	
Recomendación 8		**f**		**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**	
Recomendación 10		**a**		**E**		**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**		**E**		**E**	**E**	**E**		**E**	**E**	**E**			**E**		**E**	

	Efectos previstos	Naciones Unidas y sus fondos y programas															Organismos especializados y OIEA													
		*JJE***	*Naciones Unidas**	*UNCTAD*	*CCI*	*PNUD*	*PNUMA*	*UNFPA*	*ONU-Hábitat*	*ACNUR*	*UNICEF*	*UNODC*	*UNOPS*	*OOPS*	*ONU-Mujeres*	*PMA*	*FAO*	*OIEA*	*OACI*	*OIT*	*OMI*	*UIT*	*ONUSIDA*	*UNESCO*	*ONUDI*	*OMT*	*UPU*	*OMS*	*OMPI*	*OMM*
Recomendación 11	**c**		**E**		**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**		**E**	**E**	**E**		**E**	**E**	**E**			**E**		**E**
Recomendación 12	**d**	**E**																												

Leyenda: **L:** Recomendación para la adopción de decisiones por un órgano legislativo.
E: Recomendación para la adopción de medidas por un jefe ejecutivo.
: La recomendación no supone la adopción de medidas por la organización.

Efectos previstos: **a:** mejor transparencia y rendición de cuentas; **b:** difusión de buenas/mejores prácticas; **c:** mejor coordinación y cooperación; **d:** fortalecimiento de la coherencia y la armonización; **e:** mejor control y cumplimiento; **f:** más efectividad; **g:** ahorro importante; **h:** más eficiencia; **i:** otros.

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

** Dirigidas al Secretario General de las Naciones Unidas en su calidad de Presidente de la JJE.