



**Junta Ejecutiva del Programa
de las Naciones Unidas para el
Desarrollo, del Fondo de Población
de las Naciones Unidas y de la
Oficina de las Naciones Unidas
de Servicios para Proyectos**

Distr. general
12 de julio de 2018
Español
Original: inglés

Segundo período ordinario de sesiones de 2018

Nueva York, 4 a 7 de septiembre de 2018

Tema 5 del programa provisional

Evaluación

**Evaluación de los servicios financieros interinstitucionales
comunes del Programa de las Naciones Unidas para el
Desarrollo (2010-2017)**

Resumen

Índice

<i>Capítulo</i>	<i>Página</i>
I. Finalidad y antecedentes.....	2
II. Fondos mancomunados interinstitucionales de las Naciones Unidas y Oficina de los Fondos Fiduciarios de Asociados Múltiples	3
III. Tendencias en la financiación interinstitucional común	5
IV. Constataciones de la evaluación	6
A. Cartera de financiación común	6
B. Eficacia y eficiencia del mecanismo de financiación interinstitucional común	9
C. Importancia de los fondos mancomunados a la hora de apoyar las prioridades del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo en el plano nacional	13
V. Conclusiones	14
VI. Recomendaciones	18
Anexo. Definición de las siglas y las abreviaturas utilizadas en la nota de pie de página 2	20



I. Finalidad y antecedentes

1. La Oficina de Evaluación Independiente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha llevado a cabo una evaluación de los servicios financieros interinstitucionales comunes del PNUD (2010-2017). La evaluación, que forma parte del plan de evaluación plurianual para el período 2018-2021, aprobado por la Junta Ejecutiva en su decisión 2018/1, abarcaba el período comprendido entre 2010 y 2017 y se limitaba a los servicios interinstitucionales prestados por el PNUD a través de la Oficina de los Fondos Fiduciarios de Asociados Múltiples.
2. La evaluación fue concebida en cumplimiento de lo dispuesto en la política de evaluación del PNUD con el fin de fortalecer la obligación de este de rendir cuentas a los asociados para el desarrollo a nivel mundial y nacional, en particular la Junta Ejecutiva; respaldar una mejor supervisión, una mejor gobernanza y unas mejores prácticas de gestión de riesgos en el PNUD; y facilitar el aprendizaje institucional. La evaluación era pertinente y oportuna durante la reestructuración del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo en el marco de la propuesta de reforma del Secretario General a fin de cumplir la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.
3. El mecanismo de financiación interinstitucional común se utiliza para recibir aportaciones de numerosos asociados financieros y destinar esos recursos a numerosas entidades de ejecución con el fin de dar apoyo a las prioridades de desarrollo específicas a nivel nacional, regional o mundial. Los fondos mancomunados interinstitucionales constituyen una de las principales corrientes de fondos complementarios para las organizaciones participantes de las Naciones Unidas.
4. Los objetivos de la evaluación eran los siguientes: a) evaluar la eficacia y la eficiencia del PNUD en la prestación de servicios financieros interinstitucionales comunes para los donantes y las organizaciones participantes de las Naciones Unidas; y b) aportar observaciones, conclusiones y recomendaciones para mejorar y orientar la ventaja comparativa y la posición del PNUD como proveedor de servicios financieros interinstitucionales comunes.
5. La evaluación examinó las siguientes cuestiones fundamentales derivadas de la teoría del cambio elaborada durante el proceso: a) ¿cuán eficaz y eficiente es el PNUD en la prestación de servicios financieros comunes a sus asociados?; b) ¿cuál es el desempeño operacional de los mecanismos de financiación común del PNUD?; c) ¿cuáles son el valor añadido, los beneficios y los riesgos del mecanismo de financiación común como servicio para todo el sistema?; y d) ¿los mecanismos de financiación común contribuyen a apoyar las prioridades del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo a nivel de los países?
6. La evaluación se basó en exámenes anteriores del mecanismo de financiación común, tanto internos como externos, así como en los correspondientes exámenes de actividad interinstitucional, incluidos los encargados por el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo y otras organizaciones de las Naciones Unidas. Se utilizaron métodos mixtos para la reunión de datos, tanto cualitativos como cuantitativos, con el fin de reunir pruebas. Estos incluían estudios planificados de entidades de las Naciones Unidas, donantes y entidades ajenas a la Organización; una muestra de estudios monográficos documentales y de países; análisis de tendencias y corrientes financieras en la financiación común; y entrevistas y debates de grupos de discusión con todas las principales partes interesadas. La evaluación abarcó 19 países e incluyó a la Sede de las Naciones Unidas (Nueva York) y a las organizaciones de las Naciones Unidas con sede en Nueva York, Ginebra, Londres, Nairobi, París, Roma y Viena. En la evaluación participaron 35 entidades de las Naciones Unidas, 16 donantes y 6 organizaciones ajenas a la Organización.

7. El aseguramiento de la calidad para la evaluación estuvo a cargo de un experto del Grupo Consultivo Internacional de Evaluación, un órgano independiente de expertos en materia de evaluación y desarrollo. Se llevó a cabo en consonancia con los principios y criterios de la Oficina de Evaluación Independiente a fin de garantizar una sólida metodología de evaluación y análisis de las constataciones, conclusiones y recomendaciones de la evaluación. El experto examinó la aplicación de las normas y estándares de la Oficina de Evaluación Independiente en cuanto a la calidad de la metodología, la triangulación de los datos reunidos y su análisis, así como a la independencia de la información y la credibilidad de las fuentes. La evaluación se sometió a una revisión por pares interna en la Oficina de Evaluación Independiente antes de su aprobación definitiva.

II. Fondos mancomunados interinstitucionales de las Naciones Unidas y Oficina de los Fondos Fiduciarios de Asociados Múltiples

8. Los fondos mancomunados de las Naciones Unidas, administrados por la Oficina de los Fondos Fiduciarios de Asociados Múltiples, están dirigidos a apoyar un alcance programático y un marco de resultados claramente definidos mediante contribuciones de múltiples donantes mantenidas y gestionadas por un administrador de fondos de las Naciones Unidas. Está previsto que la utilización de esos fondos sirva para fortalecer la coherencia y la colaboración en el marco del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, superando los compartimentos estancos entre la asistencia humanitaria, la paz, la seguridad y la asistencia para el desarrollo, mejorando la gestión de riesgos, ampliando la base de contribuyentes y colocando al sistema de las Naciones Unidas en una mejor posición a fin de cumplir la Agenda 2030.

9. Los mecanismos de financiación común de las Naciones Unidas operan en contextos muy diversos y en diferentes escalas geopolíticas: mundial, regional, nacional y subnacional. Pueden ser gestionados por las Naciones Unidas o a nivel nacional. Pueden operar a través de ventanillas de financiación únicas o múltiples, en función del alcance y la complejidad de las metas programáticas y el número y la diversidad de los asociados en la ejecución.

10. El PNUD desempeña un papel central en la gestión y la administración de los mecanismos de financiación común de las Naciones Unidas, a través de la Oficina de los Fondos Fiduciarios de Asociados Múltiples. La Oficina actúa como agente administrativo para compartir la financiación de los donantes, y la reparte entre las organizaciones participantes de las Naciones Unidas y las entidades ajenas a la Organización. Con su debida separación funcional para evitar cualquier conflicto de intereses, el PNUD también lleva a cabo proyectos y programas como organización participante de las Naciones Unidas.

11. Los fondos fiduciarios y los programas conjuntos de donantes múltiples son los dos principales tipos de fondos mancomunados administrados por la Oficina de los Fondos Fiduciarios de Asociados Múltiples. Los fondos fiduciarios de donantes múltiples son instrumentos de financiación intermediada¹ de que disponen las Naciones Unidas para mancomunar fondos en apoyo a un objetivo estratégico,

¹ En los mecanismos de financiación intermediada, el administrador del fondo (la Oficina de los Fondos Fiduciarios de Asociados Múltiples en este caso) recibe financiación de numerosos donantes y la distribuye a las organizaciones participantes de las Naciones Unidas. El administrador del fondo en un mecanismo de financiación intermediada se encarga de la gestión de los procesos de recepción, distribución y presentación de informes del fondo.

establecido claramente en una matriz de resultados. El alcance programático de los fondos fiduciarios de donantes múltiples es amplio y de carácter transformador, con varios resultados de alto nivel, lo que también define el diseño financiero del fondo fiduciario de donantes múltiples. Los fondos fiduciarios de donantes múltiples pueden establecerse a nivel mundial, regional o nacional y, a menudo, son de carácter temático sobre determinadas necesidades humanitarias, ambientales, de transición o de desarrollo.

12. Casi todos los fondos fiduciarios de donantes múltiples disponen de acuerdos similares de gobernanza. La aplicación del fondo es responsabilidad de las organizaciones de las Naciones Unidas, que pueden trabajar con su Gobierno y las organizaciones no gubernamentales asociadas de conformidad con sus propias normas y reglamentos. El funcionamiento del fondo está dirigido por un comité directivo, presidido o copresidido por las Naciones Unidas y respaldado por una secretaria (o la oficina del coordinador residente en el caso de un fondo “Unidos en la acción”). El comité directivo decide la orientación general, toma las decisiones sobre la asignación de recursos y lleva a cabo exámenes independientes. En su calidad de administrador, o agente administrativo, designado del fondo, la Oficina de los Fondos Fiduciarios de Asociados Múltiples apoya el diseño de los fondos y se encarga de recibir, administrar y entregar fondos a las entidades de ejecución de conformidad con las decisiones del comité directivo, y de consolidar el informe financiero.

13. Los programas conjuntos independientes son instrumentos de financiación intermediada de que disponen las organizaciones de las Naciones Unidas para compartir fondos en apoyo a un objetivo o resultado estratégico, expuestos en un documento de programa conjunto con un presupuesto y un marco de resultados claramente definidos. El programa conjunto normalmente tiene un alcance limitado y bien definido y se basa en una asociación de la que generalmente forman parte de dos a cinco organizaciones de las Naciones Unidas. En los países, el alcance programático se ajusta a las prioridades nacionales indicadas en el programa del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo “Una ONU” o en un instrumento programático o marco de desarrollo equivalente. Se puede establecer un programa conjunto a nivel nacional (en que intervenga un solo país), regional o mundial (en que intervengan dos o más regiones o países). Los programas conjuntos mundiales y regionales suelen ocuparse de cuestiones de política y normativas a nivel mundial o regional, mientras que los programas conjuntos nacionales se centran en las actividades operacionales de una esfera temática en un solo país.

14. Los programas conjuntos disponen de mecanismos de gobernanza similares a los de los fondos fiduciarios de donantes múltiples. La aplicación del fondo es responsabilidad de las organizaciones de las Naciones Unidas, que pueden trabajar con su Gobierno y las organizaciones no gubernamentales asociadas de conformidad con sus propias normas y reglamentos. El funcionamiento del fondo está dirigido por un comité directivo, presidido o copresidido por las Naciones Unidas y respaldado por un organismo de convocación. El comité directivo decide la orientación general, toma las decisiones sobre la asignación de recursos y lleva a cabo exámenes independientes. El organismo de convocación se encarga de la coordinación programática y operacional, incluida la coordinación en la presentación de información descriptiva. En su calidad de administrador, o agente administrativo, designado del fondo, la Oficina de los Fondos Fiduciarios de Asociados Múltiples recibe las contribuciones y las distribuye a las organizaciones de las Naciones Unidas de conformidad con las decisiones del comité directivo.

III. Tendencias en la financiación interinstitucional común

15. Desde su creación en 2004, la Oficina de los Fondos Fiduciarios de Asociados Múltiples ha gestionado más de 10.000 millones de dólares en financiación, a través de 148 fondos, y ha respaldado actividades en más de 110 países, con la participación de 52 organizaciones de las Naciones Unidas y 98 donantes (93 países, la Unión Europea, la Unión Africana, el Banco Mundial y contribuciones de las Naciones Unidas, el sector privado, organizaciones no gubernamentales y financiación colectiva). Existen varios tipos de fondos mancomunados en función de la temática, incluidos seis fondos humanitarios (para el Afganistán, la República Centroafricana, la República Democrática del Congo, Somalia, el Sudán y Sudán del Sur), que suman 3.600 millones de dólares; 21 fondos de las Naciones Unidas para la iniciativa Una ONU, que suman 1.000 millones de dólares; 13 fondos relacionados con el cambio climático, que suman 600 millones de dólares; 66 fondos para el desarrollo, que suman 1.600 millones de dólares; y 32 fondos de transición, que suman 3.300 millones de dólares.

16. Si bien cerca de 100 países han contribuido a esos fondos, 5 (el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, España, Noruega, Suecia y los Países Bajos, por orden de magnitud) representaron el 62% de los fondos aportados entre 2004 y 2017; 4 de esos países contribuyeron cada uno a 40 fondos o más (Noruega, Países Bajos, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y Suecia). Los diez principales donantes aportaron el 85% del total. Por otra parte, 80 países contribuyentes aportaron un total de menos del 4% de los fondos. El 40% de los países contribuyeron a uno o más de los tres fondos patrocinados por el Secretario General: el Fondo para la Consolidación de la Paz, el Fondo para la Respuesta al Ébola y el Fondo para el Cólera en Haití.

17. La Oficina de los Fondos Fiduciarios de Asociados Múltiples transfirió fondos a las organizaciones participantes de las Naciones Unidas², a las organizaciones ajenas a las Naciones Unidas y a los Gobiernos, para la ejecución de proyectos en relación con cada fondo. Las organizaciones participantes incluían 20 entidades de la Secretaría de las Naciones Unidas, 18 fondos y programas, 12 organismos especializados de las Naciones Unidas, así como otras 12 entidades como la Unión Africana, organizaciones no gubernamentales y Gobiernos por primera vez en el período de 2010 a 2017. En total, 110 países recibieron servicios de 62 organizaciones participantes. Los fondos y programas de las Naciones Unidas participaron en actividades en 109 países, los organismos especializados de las Naciones Unidas, en 100, y la Secretaría de las Naciones Unidas, en 53. Todas las organizaciones no gubernamentales operaron en el marco del Fondo para la Consolidación de la Paz.

² A efectos de análisis, en la presente evaluación las entidades de las Naciones Unidas se han clasificado en las categorías siguientes:

Fondos y programas de las Naciones Unidas: ACNUR, CCI, FNUDC, OIM, ONG/ONU-Mujeres, ONG/PNUD, ONU-Hábitat, ONU-Mujeres, ONUSIDA, OOPS, PMA, PNUD, PNUD/VNU, PNUMA, UNCTAD, UNFPA, UNICEF y UNOPS; Organismos especializados de las Naciones Unidas: BIRF, FAO, FIDA, OACI, OIEA, OIT, OMI, OMS, OMT, ONUDI, OPS/OMS y UNESCO;

Secretaría de las Naciones Unidas: ACNUDH, CEPA, CEPAL, CEPE, CESPAP, CESPAP, DAES, DAP, DOMP, Escuela Superior del Personal del Sistema de las Naciones Unidas, OAJ, OCAH, OESG, ONG/OCAH, ORESG-VSC, UNICRI, UNITAR, UNMAS, UNMEER y UNODC (véanse las definiciones en el anexo).

IV. Constataciones de la evaluación

A. Cartera de financiación común

18. La financiación común de las Naciones Unidas se ha convertido en un mecanismo sólido en el último decenio. Desde su creación en 2004, la Oficina de los Fondos Fiduciarios de Asociados Múltiples ha gestionado más de 10.000 millones de dólares en financiación, a través de 148 fondos, y ha respaldado actividades en más de 110 países, con la participación de 52 organizaciones de las Naciones Unidas y 98 donantes. Existen varios tipos de fondos mancomunados en función de la temática, incluidos seis fondos humanitarios (para el Afganistán, la República Centroafricana, la República Democrática del Congo, Somalia, el Sudán y Sudán del Sur), que suman 3.600 millones de dólares; 21 fondos de las Naciones Unidas para la iniciativa Una ONU, que suman 1.000 millones de dólares; 13 fondos relacionados con el cambio climático, que suman 600 millones de dólares; 66 fondos para el desarrollo, que suman 1.600 millones de dólares; y 32 fondos de transición, que suman 3.300 millones de dólares.

19. El valor total de las contribuciones anuales a los fondos mancomunados gestionados por la Oficina de los Fondos Fiduciarios de Asociados Múltiples aumentó en el período de 2010 a 2017 en relación con el período de 2004 a 2009, y se ha mantenido bastante estable anualmente durante el período más reciente. Si bien el número de donantes se ha incrementado con el tiempo, la contribución anual media por donante ha variado a lo largo de los años, ya que pasó de 15,9 millones de dólares en 2010 a 12,5 millones en 2017.

20. El número total de donantes para fondos gestionados por la Oficina de los Fondos Fiduciarios de Asociados Múltiples aumentó de 53 en 2004-2009 a 95 en 2010-2017. De los 98 donantes, 63 contribuyeron a tres fondos o menos, y 38 de estos contribuyeron a un solo fondo, incluidos 30 que contribuyeron únicamente a los fondos del Secretario General de las Naciones Unidas. De los 98 donantes, 88 contribuyeron a los fondos del Secretario General y 24 a un único fondo de otra categoría. Los diez principales donantes realizaron el 85% de las contribuciones totales. Los últimos 80 donantes realizaron menos del 4% de las contribuciones totales, mientras que el 40% de los países donantes contribuyeron solo a los fondos patrocinados por el Secretario General, lo que representa el 0,3% de las contribuciones totales.

21. Los diez donantes más importantes fueron el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, España, Noruega, Suecia, los Países Bajos, la Unión Europea, el Japón, Australia, el Canadá y Dinamarca, por ese orden. Entre el primer período (2004-2009) y el segundo (2010-2017), se incorporaron 45 nuevos donantes. Una comparación de las contribuciones de los donantes en esos dos períodos reveló que en el segundo período 35 donantes aumentaron sus contribuciones, mientras que 12 las redujeron. Aunque España, el Japón y la Unión Europea redujeron sus contribuciones en el período 2010-2017 en más de un 75% frente a sus contribuciones en el período 2004-2009, se mantuvieron entre los diez principales donantes en general. El número de donantes por fondo en el período 2010-2017 varió de 1 a 45. En promedio, los tres donantes principales en cada uno de esos fondos aportaron casi el 60% del valor total.

22. En el período 2004-2009 recibieron contribuciones 46 fondos fiduciarios de donantes múltiples y programas conjuntos, y en el período 2010-2017 fueron 146. Los diez mayores fondos, por importe total de las contribuciones, fueron: el Fondo Fiduciario para el Iraq del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUD), el Fondo Humanitario para el Sudán, el Fondo Humanitario para la República Democrática del Congo, el Fondo para la Consolidación de la Paz, el Fondo para el

Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), el Fondo Humanitario para Sudán del Sur, el Fondo Humanitario para Somalia, el Fondo de las Naciones Unidas para el Programa REDD³, el mecanismo ampliado de financiación de la iniciativa “Unidos en la acción” y el Fondo para la Iniciativa Una ONU de la República Unida de Tanzania. Estos fondos siguieron siendo los principales receptores en el período 2010-2017 (a excepción del Fondo Fiduciario para el Iraq del GNUM y el Fondo para el Logro de los ODM, los cuales concluyeron a principios del período), a los que se incorporaron el Fondo Humanitario para el Afganistán, el Fondo Fiduciario de Ventanilla Múltiple para Somalia, el Fondo para la Reconstrucción de Haití del GNUM, el Fondo de Respuesta al Ébola, el Fondo Humanitario para Sudán del Sur y el Fondo Humanitario Común en la República Centroafricana, cada uno de los cuales recibió sumas superiores a 150 millones de dólares.

23. Durante el período de 2004-2017, 20 fondos recibieron contribuciones de diez o más donantes. El Fondo para la Consolidación de la Paz obtuvo la mayor cantidad (57 donantes), que también incluía contribuciones de las Naciones Unidas y organizaciones del sector privado. Los tres fondos con el mayor número de donantes (Fondo para la Consolidación de la Paz, Fondo Fiduciario de Asociados Múltiples para la Respuesta al Ébola y Fondo Fiduciario de Asociados Múltiples de las Naciones Unidas para la Respuesta al Cólera en Haití) eran todos fondos del Secretario General de las Naciones Unidas. Entre los otros había 5 fondos fiduciarios de donantes múltiples del GNUM, 6 fondos humanitarios de la Secretaría de las Naciones Unidas y 5 fondos del GNUM para la iniciativa Una ONU.

24. En el otro extremo, 67 fondos solo obtuvieron un único donante durante el período 2010-2017 (frente a 18 entre 2004 y 2009) y 14 solo obtuvieron 2 donantes. El 76% de los fondos con un único donante fueron para programas conjuntos, con un total de 19 donantes, de los cuales Suecia por sí sola contribuyó a 10. Cinco de los fondos con un único donante tenían solo una organización participante de las Naciones Unidas que hubiera recibido transferencias hasta diciembre de 2017, mientras que el 40% (27) de los fondos con un único donante realizó transferencias a solo dos o tres organizaciones.

25. El número de organizaciones de las Naciones Unidas que participaron en fondos fiduciarios de donantes múltiples y programas conjuntos aumentó notablemente, de 33 en el primer período (2004-2009) a 52 en el segundo (2010-2017). Entre 2004 y 2017, un total de 62 entidades (52 organizaciones participantes de las Naciones Unidas, 7 organizaciones ajenas a las Naciones Unidas y 3 Gobiernos) recibieron 9.800 millones de dólares de la Oficina de los Fondos Fiduciarios de Asociados Múltiples, de los cuales 6.700 millones de dólares los recibieron durante el período 2010-2017. En ese mismo intervalo, el PNUD recibió el 39% del total de transferencias (PNUD, 21,7%; organizaciones no gubernamentales/PNUD⁴, 17,2%; y PNUD/VNU, 0,02%). En conjunto, las tres principales organizaciones participantes de las Naciones Unidas (el PNUD, el UNICEF y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)) recibieron el 57% del total de las transferencias. Las otras grandes organizaciones participantes de las Naciones Unidas fueron: el Programa Mundial de Alimentos (PMA), organizaciones no gubernamentales/Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios⁵, la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). Las diez principales organizaciones participantes de las Naciones Unidas representaron el 83%

³ Reducción de las Emisiones debidas a la Deforestación y la Degradación Forestal en los Países en Desarrollo.

⁴ ONG/PNUD.

⁵ ONG/OCAH.

del total de las transferencias de fondos de la Oficina de los Fondos Fiduciarios de Asociados Múltiples.

26. En 2016, por primera vez, las organizaciones participantes de las Naciones Unidas fueron incluidas como parte del mecanismo de financiación común sin tener que recurrir a una organización participante de las Naciones Unidas como agente gestor. Las siete organizaciones fueron las siguientes: Association for Cooperative Operations Research and Development, CARE, Educare Liberia, Humanity & Inclusion (anteriormente Handicap International), Interpeace, Mercy Corps y Search for Common Ground. Todas las transferencias se realizaron desde el Fondo para la Consolidación de la Paz en 2017. El total de transferencias ascendió a 3,1 millones de dólares (el 0,4% del total de las transferencias de 2017). Otra novedad en este período fue la transferencia de fondos a tres Gobiernos: el Gobierno de Malí recibió 41,5 millones de dólares, el Gobierno de la República Centroafricana recibió 4,5 millones de dólares, y el Gobierno de Somalia recibió 2,8 millones de dólares (0,5% del total de transferencias entre 2010 y 2017).

27. Más de 110 países se beneficiaron de la financiación común entre 2004 y 2017. Durante 2004-2009 recibieron fondos 74 países y durante 2010-2017 fueron 110. Las transferencias a la República Democrática del Congo, Somalia, el Sudán y Sudán del Sur constituyeron el 45% de la financiación entre 2010 y 2017. Los 5 países que obtuvieron más financiación recibieron el 50% del total, mientras que 90 de los 110 países recibieron alrededor del 20%.

28. Se observaron importantes variaciones en las contribuciones de los donantes entre los temas de los fondos entre 2010 y 2017: se produjo un aumento de la financiación para el cambio climático (que pasó de 39,7 a 99,8 millones de dólares), para el desarrollo (de 65,2 a 80,6 millones de dólares, con un nivel máximo de más de 200 millones de dólares en 2014) y para los fondos de transición (de 103,4 a 288,8 millones de dólares), mientras que las contribuciones a los fondos humanitarios se mantuvieron prácticamente sin cambios, con un promedio de 265 millones de dólares. Los fondos destinados a “Unidos en la acción” se vieron afectados por una disminución de la financiación, de 66,9 a 28,8 millones de dólares.

29. Los fondos de la Secretaría de las Naciones Unidas (en particular los fondos humanitarios) y los fondos fiduciarios de donantes múltiples del GNUD atrajeron más volumen de financiación, mientras que los fondos patrocinados por el Secretario General atrajeron más donantes, principalmente con pequeñas contribuciones. Teniendo en cuenta las siete categorías de fondos mancomunados, las mayores contribuciones fueron para los fondos de la Secretaría de las Naciones Unidas, particularmente los fondos humanitarios (3.700 millones de dólares, es decir, el 36%), seguidas de cerca por los fondos fiduciarios de donantes múltiples del GNUD (3.600 millones de dólares, es decir el 35%). Si bien el 89% de los donantes contribuyeron a los fondos patrocinados por el Secretario General, esas contribuciones constituyeron solo el 10% (1.000 millones de dólares) del total. Hubo 48 donantes que contribuyeron únicamente a una categoría de fondos, principalmente a fondos del Secretario General de las Naciones Unidas, y 24 donantes contribuyeron a dos categorías. Dinamarca, Noruega, los Países Bajos y Suecia contribuyeron a las siete categorías.

B. Eficacia y eficiencia del mecanismo de financiación interinstitucional común

Diseño, establecimiento y gobernanza

30. La Oficina de los Fondos Fiduciarios de Asociados Múltiples ha logrado convertirse en un proveedor sólido, creíble y neutral de servicios de financiación común de las Naciones Unidas mediante el establecimiento de normas relativas a los servicios de agente administrativo. El servicio de agente administrativo gestionado por la Oficina de los Fondos Fiduciarios de Asociados Múltiples es muy respetado tanto por los donantes como por los organismos. La Oficina y su personal son muy valorados por su profesionalidad orientada al cliente y su apoyo al diseño de nuevos fondos. Los donantes y las organizaciones reconocen el valor de la labor realizada por la Oficina con el fin de normalizar los diversos acuerdos utilizados para la financiación común, así como la prestación de información financiera normalizada para los donantes, debido a que la Oficina fija la norma para los servicios de agente administrativo de todas las organizaciones de las Naciones Unidas.

31. Sin embargo, todavía se puede fortalecer en gran medida el diseño de los fondos y su gobernanza. La mejor manera de lograrlo sería otorgándole a la Oficina de los Fondos Fiduciarios de Asociados Múltiples un papel mucho más importante, no solo para garantizar la calidad del diseño de los fondos, sino también para vigilar la aplicación de las normas de calidad del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo por parte de los respectivos comités directivos y organizaciones participantes de las Naciones Unidas; y estableciendo un mecanismo consultivo y de asesoramiento de las múltiples partes interesadas.

32. Con notables excepciones, como el Fondo para el Logro de los ODM y el Fondo para la Consolidación de la Paz, los fondos anteriores a menudo carecían de una teoría del cambio y un marco de resultados claramente articulados, lo que debilitaba la presentación de informes sobre los resultados. Las orientaciones del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo en 2015 pusieron de relieve la importancia de contar con una teoría del cambio y un marco de resultados claros para cada fondo. Tanto los donantes como las organizaciones reconocen que la persistente falta de un marco adecuado de resultados al inicio de cada fondo reduce su atractivo para los donantes y la capacidad de las organizaciones de gestionar y presentar información sobre los resultados. Si bien se puede recurrir al agente administrativo para que preste apoyo en la elaboración de un marco lógico, no existe una parte responsable de velar por que la teoría del cambio o los marcos de resultados cumplan las normas requeridas. Si esto no se realiza en el momento de establecer el fondo, la calidad y la presentación de informes sobre los resultados del fondo se verán debilitadas.

33. Las directrices del Grupo de Desarrollo de las Naciones Unidas aceptan que cualquier organización de las Naciones Unidas puede ser el agente administrativo del fondo fiduciario de donantes múltiples y los fondos de los programas conjuntos. En la mayoría de los casos en que organizaciones distintas de la Oficina de los Fondos Fiduciarios de Asociados Múltiples actúan como agente administrativo, lo hacen para programas conjuntos en los que son la organización principal. La mayoría de ellos no tiene el mismo nivel de capacidad que la Oficina, las cuales generalmente prestan servicios como agente administrativo mediante unidades del departamento de finanzas no consagradas a esa labor, lo que se traduce en una presentación de resultados poco uniforme, un menor nivel de apoyo y una menor transparencia. Las organizaciones y los donantes han afirmado sistemáticamente que la Oficina de los Fondos Fiduciarios de Asociados Múltiples establece la norma para los servicios de agente administrativo y es capaz de apoyar el desarrollo de los fondos mejor que cualquier otra entidad. Estas capacidades son especialmente importantes para los

fondos fiduciarios de donantes múltiples, ya que los programas conjuntos suelen depender del apoyo al diseño de la entidad principal.

34. En 2014 el Grupo de Desarrollo de las Naciones Unidas estableció los umbrales para las contribuciones anuales a los nuevos programas conjuntos (1 millón de dólares por organización participante de las Naciones Unidas) y a los fondos fiduciarios de donantes múltiples (2 millones de dólares para los fondos fiduciarios simples de donantes múltiples y 5 millones para los normales), lo que tenía por objeto orientar a las organizaciones en pro de valores mínimos más rentables y velar por que se utilizara el instrumento correcto de las Naciones Unidas en relación con el perfil de riesgo de cada instrumento, incluidos los riesgos programáticos y financieros asociados a los pequeños programas conjuntos y fondos fiduciarios de donantes múltiples para las diversas partes interesadas. La creación de un umbral mínimo para la aceptación de nuevos fondos fiduciarios de donantes múltiples y programas conjuntos ha dado lugar a algunos ahorros para la Oficina de los Fondos Fiduciarios de Asociados Múltiples y a una reducción del número de nuevos programas conjuntos aceptados. Sin embargo, las organizaciones informan de que los umbrales las han dejado sin una buena alternativa para la administración de fondos más pequeños, con el consiguiente aumento de los gastos de apoyo y la utilización de acuerdos estándar cuyo diseño no facilita la programación conjunta.

35. En 2015 las orientaciones del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo no establecieron claramente cuáles eran las mejores prácticas para incluir a los donantes como miembros del comité directivo para todos los fondos mundiales y fondos para la iniciativa Una ONU, sino que la decisión quedaba en manos de cada fondo. Si bien la mayoría de los fondos mundiales o de país incluyen a los donantes en el comité directivo, a veces esta inclusión tiene que solicitarse, lo que resulta frustrante para los donantes. Es preciso que el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo reexamine las orientaciones y se pronuncie explícitamente sobre esta cuestión.

Desempeño operacional

36. Las transferencias financieras hacia y desde la Oficina de los Fondos Fiduciarios de Asociados Múltiples suelen ser bastante rápidas. La Oficina superó su meta relativa a los indicadores clave del desempeño de 2017 según la cual el 95% de las transferencias a organizaciones participantes de las Naciones Unidas debían efectuarse dentro de los cinco días siguientes a la recepción de la solicitud. Sin embargo, a veces se produjeron demoras internas en las organizaciones participantes cuando las transferencias no estaban claramente identificadas. En general, la satisfacción de los encuestados con la manera en que la Oficina atiende las necesidades operacionales de los asociados fue mayor en relación con la “pronta transferencia de fondos”, la “responsabilidad”, la “transparencia”, la “presentación de información financiera” y la “presentación de información descriptiva”. La satisfacción fue más baja con respecto a la “presentación de información sobre los resultados”, el “apoyo a los Objetivos de Desarrollo Sostenible”, el “establecimiento de alianzas innovadoras” y el “apoyo al diseño de fondos”.

37. La financiación común redujo los costos de transacción de los donantes. Sin embargo, esos costos han aumentado considerablemente para el personal en los países de las Naciones Unidas y los coordinadores residentes. Este hecho se corresponde con las constataciones de los datos de la encuesta realizada por la Oficina de Evaluación Independiente y algunos estudios y evaluaciones anteriores que habían mostrado tendencias similares. Los costos de transacción aumentaron para las organizaciones con otros procesos de negociación, planificación y coordinación y representaron una carga mayor cuando las asignaciones eran pequeñas. Aparentemente, el aumento de los costos de transacción de las organizaciones no mejoran los proyectos; su

beneficio, en caso de haberlo, podría encontrarse en la mejora de la planificación y la programación entre organizaciones o en el equipo en el país, así como en la colaboración con los Gobiernos.

38. Tanto la Oficina de los Fondos Fiduciarios de Asociados Múltiples como los donantes pusieron de relieve el problema generalizado de la demora en el cierre de los proyectos por parte de la organización participante de las Naciones Unidas, que a menudo se ha extendido durante varios años. Se ha avanzado algo desde 2016, pero el problema sigue siendo apreciable. Como resultado, la organización receptora podría retener los recursos hasta el cierre del proyecto e imposibilitar su uso por terceros, lo que tal vez arrojaría un saldo considerable que debería compensarse al cierre. Si bien el problema es mayor con el PNUD y la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios en relación con sus funciones de agente gestor, también es importante para otras asignaciones de esas dos entidades, así como para las de ONU-Hábitat y ONU-Mujeres.

Presentación de informes y rendición de cuentas

39. Las distintas partes interesadas ven en el Portal de la Oficina de los Fondos Fiduciarios de Asociados Múltiples un instrumento transparente para la presentación de información sobre las contribuciones de los donantes. Se han señalado múltiples mejoras posibles durante la evaluación para lograr que el sitio web sea más útil, en particular una actualización más frecuente de los gastos y una organización más clara de los documentos. Los encuestados consideraron que la calidad de los tres tipos de informes era satisfactoria, siendo la presentación de información financiera la mejor valorada, la presentación de información descriptiva la segunda mejor valorada y la presentación de información sobre los resultados algo problemática. Algunos donantes comentaron que la información financiera proporcionada a través del Portal de la Oficina de los Fondos Fiduciarios de Asociados Múltiples era más clara y completa que la que recibían de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios o el Banco Mundial, a los que se ha sugerido que utilicen el Portal de la Oficina de los Fondos Fiduciarios de Asociados Múltiples como modelo para mejorar la presentación de sus informes. Si bien la presentación anual de información financiera y descriptiva de los fondos y los programas conjuntos administrados por la Oficina de los Fondos Fiduciarios de Asociados Múltiples se ajusta a las orientaciones del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo en lo relativo a la presentación de información y al cumplimiento de los requisitos de la Sede por parte de los donantes, se considera que la presentación anual de información no es lo suficientemente frecuente para el seguimiento de las partes interesadas o la gestión de los fondos.

40. Aunque variable, en general, la calidad de la presentación de información descriptiva es aceptable para las organizaciones y los Gobiernos, pero más de la mitad de los donantes encuestados en los países y en la Sede considera que la presentación de información sobre los resultados no es satisfactoria. Los principales problemas señalados son que los informes a) no presentan cambios en los resultados, y b) no muestran de qué manera los recursos del fondo contribuyen al logro de resultados en etapas posteriores de la cadena de la prestación de servicios. Los encuestados atribuyen esta deficiencia a la falta de atención prestada a la teoría del cambio y los marcos de resultados durante la creación del fondo. Resolver este problema no garantizaría necesariamente buenos resultados en la presentación de informes, pero sería una condición previa para lograrlos.

41. Existe una separación funcional para evitar cualquier conflicto de intereses real o aparente entre el agente administrativo del fondo y su doble función como organización participante de las Naciones Unidas en los fondos fiduciarios de donantes múltiples, los programas conjuntos y los fondos para la iniciativa Una ONU. La separación funcional entre la Oficina de los Fondos Fiduciarios de Asociados

Múltiples en calidad de agente administrativo y el PNUD como organismo de ejecución está funcionando adecuadamente. No obstante, una minoría significativa de las organizaciones participantes de las Naciones Unidas considera que la relación entre el PNUD y el coordinador residente en los países coloca al organismo en una posición injusta de ventaja en relación con el acceso a financiación de donantes múltiples, lo que cuenta con mayores niveles de insatisfacción entre los organismos especializados y las entidades de la Secretaría de las Naciones Unidas. La evaluación no encontró ninguna prueba de violación de la separación funcional.

Agente gestor y participación de las organizaciones no gubernamentales

42. Las organizaciones de las Naciones Unidas para el desarrollo han contratado durante años a las organizaciones no gubernamentales en calidad de asociados en la ejecución en el marco de los programas del sistema de las Naciones Unidas; sin embargo, los proyectos de las organizaciones no gubernamentales solo eran financiados en el marco del programa de una organización. La función del agente gestor se creó en 2006 a fin de permitir a las organizaciones no gubernamentales obtener financiación para sus propios proyectos en el marco de los primeros fondos humanitarios llevados a cabo en la República Democrática del Congo y el Sudán en ese mismo año. Las directrices del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo relativas al agente gestor establecen que cada organización participante asume la plena responsabilidad programática y financiera en relación con los fondos desembolsados por el agente administrativo y con la ejecución del proyecto. Aunque esta consigna funciona bien para la mayoría de las organizaciones participantes de las Naciones Unidas que financian a las organizaciones no gubernamentales para que lleven a cabo proyectos que forman parte de su programa más amplio, esas directrices no funcionan en situaciones humanitarias en las que el comité directivo selecciona a una organización no gubernamental y su proyecto y, posteriormente, asigna fondos a una organización participante de las Naciones Unidas en calidad de agente gestor para contratar a la organización no gubernamental. Como resultado de ello, el agente gestor no puede ejercer su “responsabilidad programática”.

43. El PNUD ha venido prestando servicios como agente gestor desde 2006. Sin embargo, ha adaptado lentamente sus procedimientos para la prestación de servicios como agente gestor (acceso de organizaciones no gubernamentales a proyectos de organizaciones no gubernamentales) en relación con los fondos mancomunados de países concretos, sujetos a la autoridad general del Coordinador de Asuntos Humanitarios con el apoyo de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios. Esto ha dado lugar a tensiones entre el PNUD y la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios con respecto a los servicios de agente gestor. Los retrasos del PNUD en cuanto a la plena aplicación socava el argumento a favor de su ventaja comparativa en la prestación de esos servicios.

44. Si bien tanto la Oficina de los Fondos Fiduciarios de Asociados Múltiples como la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios proporcionan servicios como agente gestor en el marco de los fondos mancomunados humanitarios, cada una cuenta con acuerdos de contribución distintos. Las diferencias entre los contactos y los instrumentos jurídicos crean complejidad, y costos de transacción mayores, para los donantes que contribuyen a los fondos humanitarios, que desearían que los instrumentos jurídicos estuvieran normalizados.

45. El acceso directo por parte de las organizaciones no gubernamentales a los fondos mancomunados de las Naciones Unidas ha resultado un problema desde los primeros días de la reforma humanitaria (fondos humanitarios para la República Democrática del Congo y el Sudán) y, con anterioridad, lo fue con el Fondo Fiduciario para el Iraq del GNUD, y ha experimentado un impulso aún más vigoroso con el empuje descentralizador del Gran Pacto acordado en la Cumbre Humanitaria Mundial

en 2016. En colaboración con el Fondo para la Consolidación de la Paz desde 2016, la Oficina de los Fondos Fiduciarios de Asociados Múltiples ha logrado un proyecto piloto de transferencia directa de fondos a organizaciones no gubernamentales en calidad de organizaciones ajenas a las Naciones Unidas. Esto constituye una tercera opción para que las organizaciones no gubernamentales puedan acceder a los recursos de financiación común del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, junto a la de actuar como asociado en la ejecución para una organización de las Naciones Unidas o como parte contratada por un agente gestor para el proyecto de esa organización no gubernamental. El proyecto piloto de participación de organizaciones ajenas a las Naciones Unidas ha mostrado resultados prometedores para el Fondo de Consolidación de la Paz. Sin embargo, las demoras en la normalización del memorando de entendimiento han impedido su plena implantación para un uso más amplio.

C. Importancia de los fondos mancomunados a la hora de apoyar las prioridades del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo en el plano nacional

46. Los fondos mancomunados de las Naciones Unidas que reciben el apoyo de la Oficina de los Fondos Fiduciarios de Asociados Múltiples han contribuido de manera positiva a promover la coordinación de los donantes y la coherencia de las Naciones Unidas, a pesar de que existe una mayor competencia por los recursos entre las organizaciones participantes. Si bien los fondos fiduciarios de donantes múltiples y los programas conjuntos han sido decisivos para promover la integración de la planificación en los países en apoyo de los Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo y para fomentar la implicación nacional, el éxito de estos, según los encuestados, es desigual y depende en gran medida de la adhesión por parte del coordinador residente a la filosofía de la iniciativa Una ONU; de la relación entre el coordinador residente y los jefes o representantes residentes del equipo de las Naciones Unidas en el país; y de la presión ejercida por el Gobierno beneficiario en cuanto a cómo deben operar las Naciones Unidas en su país (“Unidos en la acción”).

47. Los donantes ven en los fondos mancomunados de las Naciones Unidas una ayuda armonizadora en consonancia con los principios del Acuerdo de París y las buenas prácticas de los donantes. Reúnen los puntos fuertes de diversas organizaciones de las Naciones Unidas, promueven la coherencia y la colaboración de la Organización, garantizan el buen uso de los fondos, ofrecen la oportunidad de trabajar a escala, reducen los gastos generales y ayudan a movilizar recursos para abordar las prioridades nacionales. No obstante, sigue existiendo preocupación en torno a la falta de claridad en la orientación hacia los resultados de los fondos, a la pérdida de visibilidad de los donantes y a la transparencia en la utilización de los fondos en etapas posteriores de la cadena de la prestación de servicios, y el uso óptimo de los recursos.

48. En lo que respecta a la promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer, la mayoría de los encuestados afirmaron que los fondos mancomunados que reciben apoyo de la Oficina de los Fondos Fiduciarios de Asociados Múltiples alentó la incorporación de las cuestiones de género. Las directrices de la Oficina de los Fondos Fiduciarios de Asociados Múltiples sobre el diseño de los fondos mancomunados en relación con el desempeño hacen referencia a la importancia de incorporar la perspectiva de género como cuestión transversal, pero no existen criterios precisos para clasificar o priorizar los fondos o programas que promueven la igualdad entre los géneros o el empoderamiento de la mujer. En la evaluación se señaló que la incorporación de la perspectiva de género no era una característica

integral del mecanismo, sino más bien de las políticas y prácticas de las distintas organizaciones a título individual.

49. La impresión general de los encuestados fue que, si bien la financiación común podría ser compatible con la coherencia y la coordinación de las Naciones Unidas, esta requiere un grado de compromiso político por parte de los principales agentes, además de un enfoque claro del fondo y una interpretación compartida sobre la forma en que el programa debería producir los resultados deseados. Ha contribuido a promover las prioridades del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo en los países y a fomentar la implicación nacional. Esto es especialmente cierto en el caso de los fondos para el desarrollo, de transición y para el clima.

V. Conclusiones

Conclusión 1

50. La financiación común de las Naciones Unidas se ha convertido en un mecanismo sólido en el último decenio. El número de fondos (administrados por la Oficina de los Fondos Fiduciarios de Asociados Múltiples), donantes y organizaciones participantes ha aumentado considerablemente. Sin embargo, la financiación anual se ha mantenido relativamente estable durante los últimos años, con una disminución del promedio de las contribuciones por donante. Si bien los fondos para el desarrollo, de transición y para el clima han atraído más financiación por parte de los donantes, los fondos destinados a “Unidos en la acción” han experimentado un descenso, aunque las contribuciones a los fondos humanitarios han permanecido prácticamente estables. El grupo de donantes está sobrecargado. Diez donantes proporcionan más del 85% de la financiación de todas las categorías de fondos, mientras que el 80% de los donantes proporcionan menos del 5% de los fondos, incluido el 40% de los donantes que contribuyeron únicamente a los fondos patrocinados por el Secretario General, que representan el 0,3% de todas las contribuciones.

51. El aumento de la cantidad de financiación por parte de los donantes a través de los fondos mancomunados y la eficacia de la programación de las Naciones Unidas con el apoyo de dichos fondos son fundamentales para las propuestas de reforma del Secretario General y la implementación de la Agenda 2030. Si bien el número de donantes puede incrementarse mediante la promoción de servicios de financiación común para los fondos del Secretario General entre los Estados Miembros de las Naciones Unidas, el aumento de las contribuciones totales depende principalmente de una combinación de los siguientes factores: a) el diálogo sobre la revisión cuatrienal amplia de la política con un número limitado de los principales países donantes para aumentar la proporción de financiación común en sus contribuciones; b) el diálogo sobre el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la reforma del diseño y la gestión de los fondos mancomunados para aumentar la orientación hacia los resultados de las organizaciones de las Naciones Unidas que participan en los fondos mancomunados; c) la exploración de formas innovadoras para la obtención de contribuciones, incluida la participación del sector privado; y d) el continuo fortalecimiento de la calidad y el valor añadido de los servicios de agente administrativo prestados por la Oficina de los Fondos Fiduciarios de Asociados Múltiples.

Conclusión 2

52. La Oficina de los Fondos Fiduciarios de Asociados Múltiples es un proveedor clave de los servicios financieros interinstitucionales comunes de todo el sistema que administra los fondos mancomunados de las Naciones Unidas. Es muy valorada por los donantes y las organizaciones participantes por su sólida capacidad de diseño y administración de los fondos, por su prestigio a la hora de reunir y dar a conocer las “mejores prácticas” y por establecer normas para otras organizaciones que prestan servicios como agentes administrativos. La mayoría de los donantes y organizaciones participantes consideran que la Oficina es su opción preferida en cuanto agente administrativo. No obstante, siguen existiendo preocupaciones importantes con respecto a la calidad del diseño de los fondos y a la frágil orientación hacia los resultados. Si bien las partes en cada fondo son responsables de la orientación hacia los resultados, actualmente nadie es responsable de velar por que dicha orientación y las normas de calidad de las políticas del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo se vean adecuadamente reflejadas en el diseño de los fondos.

Conclusión 3

53. La presentación anual de información financiera y de información del Portal sobre las transferencias de los donantes por parte de la Oficina de los Fondos Fiduciarios de Asociados Múltiples cumple los requisitos sobre la presentación de informes de los donantes para las contribuciones a las Naciones Unidas. No obstante, la falta de una presentación más frecuente de información sobre los gastos en el Portal se considera una deficiencia en cuanto a su utilidad para informar a las partes interesadas y para gestionar los progresos desde el fondo o a nivel de los países. Si bien, en general, las organizaciones participantes consideran que la calidad de la presentación de información descriptiva es satisfactoria, a los donantes les preocupa la presentación de información sobre los cambios en los resultados en etapas posteriores de la cadena de obtención de resultados.

Conclusión 4

54. La prestación de servicios de agente gestor (contratación de determinadas organizaciones no gubernamentales seleccionadas para sus propios proyectos por el Comité Directivo del Fondo Fiduciario de Donantes Múltiples) en el contexto de los fondos humanitarios y de transición no está respaldada por políticas apropiadas por parte del Grupo de Desarrollo de las Naciones Unidas. El requisito establecido por el Grupo de Desarrollo de las Naciones Unidas para el Desarrollo según el cual la organización participante de las Naciones Unidas que presta servicios como agente gestor tiene “plena responsabilidad programática y financiera” en relación con los proyectos de las organizaciones no gubernamentales conlleva que la organización participante de las Naciones Unidas o el agente gestor deban rendir cuentas sin ningún control o autoridad. Esta situación coloca a las oficinas del PNUD que prestan servicios como agente gestor en una posición insostenible.

55. El PNUD ha venido prestando servicios como agente gestor desde 2006. Sin embargo, se ha adaptado lentamente a sus procedimientos para la prestación de servicios como agente gestor de fondos humanitarios y no ha establecido los mecanismos necesarios a fin de prestar correctamente los servicios de agente gestor para esos fondos. Se requiere prestar más atención a fin de garantizar la aplicación oportuna de los recientes cambios en materia de política que prometen mejorar los servicios de agente gestor en el marco de los fondos humanitarios.

Conclusión 5

56. El proyecto experimental que permite a las organizaciones no gubernamentales recibir financiación directamente del agente administrativo como organización ajena a las Naciones Unidas en el marco del Fondo para la Consolidación de la Paz es un criterio prometedor para ampliar su uso y podría ser de especial interés para los fondos humanitarios y de transición. Una vez que se haya evaluado el proyecto experimental y se hayan realizado los ajustes pertinentes a las orientaciones del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, se debería poder ampliar a fondos con un perfil de riesgo apropiado para este instrumento.

Conclusión 6

57. La separación funcional entre la Oficina de los Fondos Fiduciarios de Asociados Múltiples como agente administrativo y el PNUD como organización participante de las Naciones Unidas está funcionando de forma adecuada. Sin embargo, existe la percepción entre una minoría significativa de las organizaciones participantes de las Naciones Unidas de que la separación funcional en los países es menos eficaz de lo que debería y cuenta con una mayor insatisfacción entre los organismos especializados. A los organismos no residentes les preocupa que, cuando descubren nuevas oportunidades, estas ya han sido asignadas por el PNUD y otras organizaciones importantes en el país, lo que crea la impresión de que el PNUD se beneficia injustamente de su estrecha relación con el coordinador residente. Muchos donantes y organizaciones participantes de las Naciones Unidas señalaron que las asignaciones solía decidir las un comité directivo en el que participaban todos los asociados, de tal forma que, si las asignaciones fueran sesgadas, los asociados se darían cuenta y se opondrían, cosa de lo que la evaluación no encontró prueba alguna. Si bien la percepción de parcialidad de las minorías puede desecharse, se sugiere la necesidad de mejorar la difusión de información relacionada con las nuevas oportunidades de fondos a todas las organizaciones que puedan estar interesadas.

Conclusión 7

58. La insuficiente atención prestada a la cuestión del cierre de los fondos socava los argumentos de eficiencia y rendición de cuentas de las Naciones Unidas en lo que respecta a la utilización de los fondos mancomunados que son encomendados a la Organización. Si bien los esfuerzos de la Oficina de los Fondos Fiduciarios de Asociados Múltiples en los últimos años han dado lugar a mejoras en el desempeño institucional en lo que respecta a las tasas de cierre financiero de los proyectos pendientes operativamente cerrados (lo que ha reducido el balance de los proyectos no cerrados de 34 millones de dólares a finales de 2015 a 14 millones a finales de 2017), un cumplimiento más estricto de las organizaciones participantes en cuanto al cierre oportuno de los fondos de los proyectos liberaría importantes recursos que podrían ser utilizados por otras organizaciones con proyectos activos en el marco de los fondos.

Conclusión 8

59. Todas las partes interesadas consideran que el PNUD es el mejor emplazamiento institucional de la Oficina de los Fondos Fiduciarios de Asociados Múltiples, aunque este emplazamiento pueda generar a veces duda sobre si sus servicios afectan a todo el sistema. Para que la Oficina de los Fondos Fiduciarios de Asociados Múltiples pueda considerarse realmente un servicio del sistema de las Naciones Unidas y no un servicio del PNUD, es necesario institucionalizar un mecanismo de comité directivo de múltiples interesados que incluya a las organizaciones asociadas de las Naciones Unidas y a los asociados contribuyentes.

Conclusión 9

60. Los fondos mancomunados de las Naciones Unidas desempeñan un papel fundamental en la armonización de la ayuda en consonancia con los principios del Acuerdo de París y las buenas prácticas de los donantes. Reúnen numerosos puntos fuertes de las distintas organizaciones de las Naciones Unidas; promueven la coherencia y la colaboración de la Organización; garantizan la utilización adecuada de los fondos; ofrecen la oportunidad de trabajar a escala; reducen los gastos generales; y ayudan a movilizar recursos, en particular de los pequeños donantes y los donantes no tradicionales. No obstante, sigue existiendo preocupación entre algunos donantes en cuanto a la falta de claridad en la orientación hacia los resultados de los fondos, a la pérdida de visibilidad de los donantes y a la transparencia en la utilización de los fondos en etapas posteriores de la cadena de la prestación de servicios, y el uso óptimo de los recursos.

Conclusión 10

61. Los fondos mancomunados de las Naciones Unidas que reciben el apoyo de la Oficina de los Fondos Fiduciarios de Asociados Múltiples han contribuido de manera positiva a promover la coordinación de los donantes y la coherencia de la Organización, a pesar de la creciente competencia por los recursos entre las organizaciones participantes de las Naciones Unidas. Si bien los fondos fiduciarios de donantes múltiples y los programas conjuntos han sido fundamentales para promover la integración de la planificación en los países en apoyo de los Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el éxito de esos esfuerzos, según los encuestados, es desigual y depende en gran medida de la adhesión por parte del coordinador residente a la filosofía de la iniciativa Una ONU, de la relación entre el coordinador residente y los jefes o representantes residentes del equipo de las Naciones Unidas en el país, y de la presión ejercida por el Gobierno beneficiario en cuanto a cómo deben operar las Naciones Unidas en su país (“Unidos en la acción”).

62. Si bien la mayoría de los fondos fiduciarios de donantes múltiples y los programas conjuntos apoyados por la Oficina de los Fondos Fiduciarios de Asociados Múltiples incorporan las cuestiones de género, no se trata de una característica integral del mecanismo sino de las políticas y prácticas de cada organización en particular en cuanto a la incorporación de la perspectiva de género. Se necesita un esfuerzo más sistemático para promover la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de la mujer en los fondos y programas apoyados por la Oficina de los Fondos Fiduciarios de Asociados Múltiples.

VI. Recomendaciones

Recomendación 1

63. El PNUD debería iniciar un diálogo con el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo a fin de aumentar la transparencia en la utilización de los fondos en etapas posteriores de la cadena de presentación de resultados y demostrar una clara ventaja comparativa y el uso óptimo de los recursos por parte de las Naciones Unidas, reforzado por una presencia en el país a largo plazo como asociado de confianza del Gobierno y la comunidad internacional. Para contribuir a ese esfuerzo, la Oficina de los Fondos Fiduciarios de Asociados Múltiples debería perfeccionar su marco de presentación de información financiera y descriptiva y las directrices para las organizaciones participantes de las Naciones Unidas. Esta labor fomentaría la confianza de los donantes, ayudaría a movilizar recursos y contribuiría positivamente al proyecto y el programa de reforma del Secretario General, por ejemplo, duplicando la financiación común de las Naciones Unidas para los próximos cuatro años.

Recomendación 2

64. El PNUD debería promover el fortalecimiento de la función de agente administrativo en cuanto a la vigilancia del cumplimiento de las normas de calidad del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo por parte de los respectivos comités directivos y organizaciones participantes de las Naciones Unidas. El agente administrativo debería encargarse no solo de diseñar los fondos y los programas, sino también de vigilar y respaldar la calidad institucional en la ejecución. La Oficina de los Fondos Fiduciarios de Asociados Múltiples debe exigir que todas las atribuciones de los fondos incluyan una teoría del cambio y un marco de resultados claros como parte del diseño de los fondos a fin de estructurar la presentación de información. La Oficina debería colaborar con las organizaciones participantes de las Naciones Unidas en cada fondo y ofrecer apoyo y aseguramiento de la calidad respecto del cumplimiento de las atribuciones, confirmado en la aceptación por escrito del agente administrativo del fondo.

Recomendación 3

65. El PNUD debería considerar la posibilidad de iniciar un diálogo con el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo a fin de revisar su política y sus documentos con miras a reflejar adecuadamente la función del agente administrativo indicando que su responsabilidad se limita a las cuestiones de gestión financiera y de proyectos, mientras que la responsabilidad programática recae en la autoridad responsable del proyecto (comité directivo o coordinador de asuntos humanitarios) y las correspondientes organizaciones no gubernamentales.

Recomendación 4

66. El PNUD debe acelerar la implementación de sus directrices y su acuerdo de parte responsable actualizados para la función de agente gestor en el marco de los fondos humanitarios y actualizar los procedimientos para las operaciones y los programas a fin de reflejar la autorización especial necesaria para la prestación de esos servicios.

Recomendación 5

67. La Oficina de los Fondos Fiduciarios de Asociados Múltiples debería evaluar el proyecto experimental consistente en que organizaciones no gubernamentales ajenas a las Naciones Unidas puedan tener acceso directo a los fondos mancomunados de la Organización y proponer los ajustes necesarios en las orientaciones del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (incluida la elaboración de una norma administrativa revisada que incluya mecanismos y un memorando de entendimiento para esa modalidad), a fin de que también pueda introducirse como opción en otros fondos (en particular fondos humanitarios y de transición) cuando proceda.

Recomendación 6

68. La Oficina de los Fondos Fiduciarios de Asociados Múltiples debe facilitar el acceso a la información sobre nuevos fondos a todas las partes interesadas. Ha de velar por que toda organización participante pueda estar al corriente de las nuevas oportunidades, proporcionando dicha información en el Portal. Además, la Oficina debe alentar a los coordinadores residentes a hacer que esa información esté disponible e informar activamente a los equipos en los países sobre los nuevos fondos en discusión o ya convenidos, sin dar por hecho que todos tendrán necesariamente una “parte”.

Recomendación 7

69. El PNUD, como organización participante de las Naciones Unidas, debería intensificar sus esfuerzos orientados a cerrar la acumulación de asignaciones para proyectos antiguos que esencialmente están finalizados pero aún no se han cerrado financieramente, en particular en los cuatro países en que es agente gestor de los fondos mancomunados de países concretos.

Recomendación 8

70. La Oficina de los Fondos Fiduciarios de Asociados Múltiples debería iniciar un proceso para la creación de un comité directivo de múltiples interesados, incluidas las organizaciones asociadas de las Naciones Unidas y los representantes de los donantes, que se reúna al menos una vez al año para examinar los progresos realizados y analizar las tendencias en la financiación mundial y las estrategias sobre el camino a seguir. Un mecanismo de esa índole fortalecerá la participación de los asociados y reforzará la confianza de los donantes y las organizaciones asociadas en el mecanismo y su utilización.

Recomendación 9

71. La Oficina de los Fondos Fiduciarios de Asociados Múltiples debería elaborar directrices y procedimientos para garantizar que las consideraciones relativas a la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de la mujer sean examinadas en cuanto a la “calidad en las etapas iniciales” e incorporadas en los procesos de diseño, estimación y asignación.

Anexo

Definición de las siglas y las abreviaturas utilizadas en la nota de pie de página 2

ACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ACNUR: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
CCI	Centro de Comercio Internacional CEPA, Comisión Económica para África
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPE	Comisión Económica para Europa
CESPAO	Comisión Económica y Social para Asia Occidental
CESPAP	Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico
DAES	Departamento de Asuntos Económicos y Sociales
DAP	Departamento de Asuntos Políticos
DOMP	Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz
FAO	Organización para la Alimentación y la Agricultura
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FNUDC	Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización
OACI	Organización de Aviación Civil Internacional
OAJ	Oficina de Asuntos Jurídicos
OCAH	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios
OESG	Oficina Ejecutiva del Secretario General
OIEA	Organismo Internacional de Energía Atómica
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMI	Organización Marítima Internacional
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	organización no gubernamental
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
ONUSIDA	Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/Sida
OOPS	Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente
OPS	Organización Panamericana de la Salud
ORESG-VS C	Oficina del Representante Especial del Secretario General sobre la Violencia Sexual en los Conflictos

PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNICRI	Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia
UNITAR	Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones
UNMAS	Servicio de las Naciones Unidas de Actividades relativas a las Minas
UNMEER	Misión de las Naciones Unidas para la Respuesta de Emergencia al Ébola
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
VNU	Voluntarios de las Naciones Unidas
