

EVALUACIÓN DE LA EFICACIA INSTITUCIONAL

OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS (ACNUR)

**Red de Evaluación del
Desempeño de Organizaciones
Multilaterales**

Volumen I
Diciembre 2011



MOPAN



Prefacio

La Red de Evaluación del Desempeño de las Organizaciones Multilaterales (MOPAN) es una red de países donantes con un interés común en evaluar la eficacia institucional de las organizaciones multilaterales. MOPAN fue creada en 2002 como respuesta a los foros internacionales sobre la eficacia de la ayuda y al reclamo para una mayor armonización y coordinación entre los donantes.

En la actualidad, MOPAN está compuesta por 16 países donantes: Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Irlanda, Holanda, Noruega, República de Corea, España, Suecia, Suiza y el Reino Unido. Para más información sobre MOPAN y para acceder a sus informes, consulte la dirección de internet de MOPAN (www.mopanonline.org).

Todos los años MOPAN lleva a cabo evaluaciones de varias organizaciones multilaterales basándose en criterios acordados por sus miembros. El enfoque ha evolucionado a través de los años y desde el 2010 se basa en una encuesta realizada a las partes interesadas clave y en el análisis de documentos de las organizaciones multilaterales. Las evaluaciones de MOPAN proveen una visión de cuatro dimensiones de la eficacia institucional (gestión estratégica, gestión operativa, gestión de relaciones, y gestión del conocimiento). MOPAN no evalúa los resultados de desarrollo de las diferentes organizaciones.

MOPAN 2011

En 2011, MOPAN evaluó cinco organizaciones multilaterales: la Organización de Naciones Unidas para la agricultura y la alimentación (FAO), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados Palestinos en Oriente Próximo (UNRWA).

Los responsables institucionales de MOPAN trabajaron conjuntamente con las organizaciones multilaterales durante todo el proceso de evaluación e informe. Los responsables de MOPAN a nivel país realizaron un seguimiento del proceso en cada país y aseguraron el éxito de la encuesta.

Responsables Institucionales MOPAN	Organizaciones Multilaterales
Noruega y Holanda	Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)
España y Dinamarca	Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
Suiza y el Reino Unido	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)
Noruega y Bélgica	Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)
Suecia y Finlandia	Agencia de las Naciones Unidas para los refugiados de Palestina en Oriente Próximo (UNRWA)



Naciones responsables MOPAN a nivel país	Países
Canadá y Australia	Bangladesh
Suiza y Dinamarca	Bolivia
Alemania y España	Brasil
Francia	Burundi
España	Ecuador
Alemania y Finlandia	Nepal
Alemania y Canadá	Perú
Canadá	Tanzania
Suiza y Noruega	Jordania
Noruega y Austria	Líbano
Irlanda y Austria	Territorios Palestinos
Suiza y Noruega	República Árabe de Siria



Agradecimientos

Agradecemos a todos aquellos que participaron de la evaluación según el enfoque común MOPAN 2011 de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). La Dirección General de ACNUR y su personal realizaron valiosas contribuciones durante todo el proceso de toma de encuestas y de análisis de documentos y también proporcionaron listas de sus socios directos, gobiernos beneficiarios y organizaciones similares en todos los países donde se llevó a cabo la encuesta. Los encuestados ofrecieron puntos de vista de gran utilidad y su tiempo al responder a la encuesta. Los responsables institucionales de MOPAN, Noruega y Bélgica estuvieron en contacto con el ACNUR a lo largo del proceso de evaluación y elaboración de informes. Los responsables del MOPAN a nivel país supervisaron el proceso sobre el terreno y garantizaron el éxito de la encuesta. Los consultores en cada país aportaron un apoyo fundamental al realizar un seguimiento con los socios directos, gobiernos anfitriones y las organizaciones similares para incrementar la tasa de respuestas adecuadas para la encuesta.

► Las funciones de los autores y la secretaría de MOPAN

La Secretaría de MOPAN, liderada por Alemania en 2011, trabajó en estrecha cooperación con el Grupo de Trabajo Técnico de MOPAN para lanzar y gestionar la encuesta. MOPAN desarrolló los indicadores clave de desempeño y los micro-indicadores, diseñó la metodología de la encuesta, coordinó la composición de listas de encuestados y aprobó el cuestionario final de la encuesta. MOPAN también dirigió el diseño del enfoque utilizado para el análisis de documentos y supervisó el diseño, estructura, tono y contenido de los informes.

Universalis y Epinion desarrollaron la plataforma de la encuesta para luego llevarla a cabo así como su análisis. Universalis realizó el análisis de documentos y elaboró los informes.

Epinion es una consultora líder en Dinamarca que analiza y evalúa información para contribuir a la toma de decisiones. Epinion es una consultora líder en Dinamarca que analiza y evalúa información para contribuir a la toma de decisiones. Realiza estudios especialmente diseñados para organizaciones públicas y privadas basándose en la información recogida entre los empleados, miembros, clientes y socios de las organizaciones, entre otras fuentes de información. Epinion tiene 75 empleados y 200 entrevistadores. Su dirección de internet es la siguiente: www.epinion.dk

Universalis Management Group es una consultora canadiense fundada en 1980 que se especializa en la evaluación y seguimiento para el desarrollo internacional. Universalis realiza una valiosa contribución en la identificación de las mejores prácticas y en el desarrollo de herramientas en el campo de la evaluación institucional; la planificación, el seguimiento y la evaluación; la gestión basada en los resultados y la creación de capacidades. Su dirección de internet es la siguiente: www.universalis.com.



Acrónimos

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
GBR	Gestión Basada en los Resultados
KPI	Indicador Clave de Desempeño
MI	Micro-Indicador
MOPAN	Red de Evaluación del Desempeño de las Organizaciones Multilaterales
ONG	Organización No Gubernamental
OSSI	Oficina de Servicios de Supervisión Interna
PEG	Prioridad Estratégica Global



Índice

1. Introducción	1
1.1 MOPAN	1
1.2 Perfil de ACNUR	2
2. Metodología MOPAN – 2011	4
2.1 Resumen	4
2.2 Encuesta	5
2.3 Análisis de documentos	9
2.4 Fortalezas y limitaciones de la metodología	9
3. Principales resultados	12
3.1 Introducción	12
3.2 Calificaciones generales	12
3.3 Desempeño de ACNUR en gestión estratégica, operativa, de las relaciones y del conocimiento	18
3.3.1 Resumen	18
3.3.2 Gestión estratégica	18
3.3.3 Gestión operativa	31
3.3.4 Gestión de las relaciones	53
3.3.5 Gestión del conocimiento	63
4. Conclusiones	71



Figuras

Figura 2.1	Grupos de encuestados de ACNUR	5
Figura 2.2	Escala de calificación para los encuestados	6
Figura 2.3	ACNUR – Distribución de las respuestas (n=206) a todas las preguntas relativas a los micro-indicadores	7
Figura 2.4	Cantidad de encuestados en relación con ACNUR por país y por grupo de encuestados	8
Figura 2.5	Rangos y descripción de MOPAN	8
Figura 3.1	Calificaciones generales para la eficacia interna de ACNUR por grupo de encuestados	13
Figura 3.2	Calificaciones globales recibidas por los Indicadores clave de desempeño (puntuación media de las calificaciones de todos los encuestados y del análisis de documentos)	17
Figura 3.3	Cuadrante I. Gestión estratégica, calificaciones según la encuesta y el análisis de documentos	19
Figura 3.4	Cuadrante I. Gestión estratégica, puntuación media según grupo de encuestados	19
Figura 3.5	KPI 1: Ofrecer orientación para la consecución de resultados, calificaciones de los micro-indicadores	20
Figura 3.6	KPI 2: Enfoque en los resultados a nivel de la organización y las necesidades humanitarias, calificaciones de los micro-indicadores	22
Figura 3.7	KPI 3: Enfoque en las prioridades temáticas, calificaciones de los micro-indicadores	26
Figura 3.8	KPI 4: Enfoque en los resultados país, calificaciones de los micro-indicadores	29
Figura 3.9	Cuadrante II. Gestión operativa, calificaciones según la encuesta y del análisis de documentos	32
Figura 3.10	Cuadrante II. Gestión operativa, puntuación media según grupo de encuestados	33
Figura 3.11	KPI 5: Decisiones sobre la asignación de la ayuda, calificaciones de los micro-indicadores	34
Figura 3.12	KPI 6: Vincular gestión de la ayuda al desempeño, calificaciones de los micro-indicadores	36
Figura 3.13	KPI 7: Rendición de cuentas financiera, calificaciones de los micro-indicadores	39
Figura 3.14	KPI 8: Uso de la información sobre el desempeño, calificaciones de los micro-indicadores	43
Figura 3.15	KPI 9: Gestión de los recursos humanos, calificaciones de los micro-indicadores	46
Figura 3.16	KPI 10: Programación orientada al desempeño, calificaciones de los micro-indicadores	49



Figura 3.17	KPI 11: Capacidad de delegar la toma de decisiones, calificaciones de los micro-indicadores	50
Figura 3.18	KPI 12: Adhesión a los principios humanitarios, calificaciones de los micro-indicadores	52
Figura 3.19	Cuadrante III. Gestión de las relaciones, calificaciones según la encuesta y el análisis de documentos	54
Figura 3.20	Cuadrante III. Gestión de las relaciones, puntuación media según grupo de encuestados	55
Figura 3.21	KPI 13: Ajuste de los procedimientos, calificaciones de los micro-indicadores	56
Figura 3.22	KPI 14: Apoyo a los planes y llamamientos inter-agencias, calificaciones de los micro-indicadores	58
Figura 3.23	KPI 15: Contribución al diálogo sobre políticas, calificaciones de los micro-indicadores	59
Figura 3.24	KPI 16: Gestión del grupo sectorial, calificaciones de los micro-indicadores	61
Figura 3.25	KPI 17: Armonización de procedimientos, calificaciones de los micro-indicadores	62
Figura 3.26	Cuadrante IV. Gestión del conocimiento, calificaciones según la encuesta y el análisis de documentos	64
Figura 3.27	Cuadrante IV. Gestión del conocimiento, puntuación media según grupo de encuestados	64
Figura 3.28	KPI 18: Evaluación de los resultados externos, calificaciones de los micro-indicadores	65
Figura 3.29	KPI 19: Presentación de las informaciones sobre el desempeño, calificaciones de los micro-indicadores	68
Figura 3.30	KPI 20: Difusión de las lecciones aprendidas, calificaciones de los micro-indicadores	70



Resumen ejecutivo

Este informe presenta los resultados de la evaluación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) realizada por la Red de Evaluación del Desempeño de las Organizaciones Multilaterales (MOPAN). MOPAN evalúa la eficacia institucional en diversas organizaciones multilaterales basándose en un cuestionario participativo y en un análisis documental. MOPAN no evalúa los resultados de desarrollo de la organización.

ACNUR cumple con el mandato de brindar protección a refugiados en más de 120 países, atendiendo a 36,4 millones de personas que necesitan la protección y asistencia de ACNUR. Dada su naturaleza de organización humanitaria, ACNUR se enfrenta a los desafíos específicos de trabajar en entornos operativos complejos. A lo largo de estos últimos cinco años, ACNUR ha emprendido un importante proceso de reforma estructural e institucional para mejorar su eficacia y eficiencia, que incluye introducir la gestión basada en los resultados, la descentralización y la regionalización, así como mejoras en la gestión de los recursos humanos y los insumos.

En 2011, MOPAN llevó a cabo una evaluación de ACNUR tomando como base información recopilada en la sede central de la organización y en seis países: Bangladesh, Burundi, Ecuador, Nepal, la República Árabe Siria y Tanzania. El cuestionario se dirigió a los socios directos, los gobiernos beneficiarios y las organizaciones similares de ACNUR y a los donantes de MOPAN en el país de la encuesta y en la sede central. En la encuesta participó un total de 206 personas. La revisión documental de MOPAN evaluó a ACNUR mediante un examen de documentos corporativos puestos a disposición pública y documentos de los programas en los seis países seleccionados.

Las evaluaciones de MOPAN describen las cuatro dimensiones de eficacia institucional (gestión estratégica, gestión operativa, gestión de las relaciones y gestión del conocimiento). Los principales resultados de las evaluaciones realizadas al ACNUR en 2011 aparecen resumidos a continuación..

► Gestión estratégica

Para la gestión estratégica, MOPAN estableció criterios para determinar si las estrategias de la organización multilateral reflejan las buenas prácticas en la gestión basada en los resultados de desarrollo. En general, la evaluación de 2011 concluyó lo siguiente:

- ACNUR ha recibido un mandato explícito de brindar protección internacional a los refugiados, misión bien valorada por sus partes interesadas.
- Su estrategia refleja principios humanitarios básicos tales como la neutralidad, la independencia y la imparcialidad, valores esenciales para la preservación del espacio para la acción humanitaria.
- Se considera que los responsables de la Oficina sientan las pautas para asegurar que la labor de ACNUR se centre en lograr los resultados a favor de los beneficiarios últimos de la acción humanitaria.
- Mediante su estrategia y la formulación de sus políticas, ACNUR integra un enfoque en cuestiones temáticas clave y prioridades transversales que pueden afectar al logro y a la sostenibilidad de los resultados. Las partes interesadas han elogiado a ACNUR por centrarse en los derechos humanos y la evaluación puso de relieve los esfuerzos de ACNUR por integrar el medio ambiente y el VIH/SIDA en su programación con las personas que necesitan la protección y asistencia de la organización. También se subrayaron los



esfuerzos de la Oficina por mejorar su preparación y respuesta para casos de emergencia como un aspecto presente en todo su ámbito de trabajo.

- Aunque ACNUR ha logrado considerables avances en la adopción de prácticas de gestión basada en los resultados como parte del importante proceso de reforma estructural e institucional, todavía se necesitan algunos ajustes en su marco de resultados institucional. La evaluación ha puesto de manifiesto que si aumentara la claridad en los resultados esperados y en la vinculación entre los resultados en cada nivel y mejoraran los indicadores de desempeño que miden los resultados, podría aumentar la capacidad total de ACNUR de planificar, alcanzar e informar sobre los resultados obtenidos.

► Gestión operativa

En cuanto a la gestión operativa, MOPAN estableció criterios para determinar si una organización multilateral gestiona sus operaciones de forma que apoye la responsabilidad sobre los resultados y el uso de la información sobre el desempeño. En general, la evaluación de 2011 reveló que:

- Se percibe que ACNUR se adhiere decididamente a los principios humanitarios en su campo de operaciones y logra comprometer a sus socios en el diálogo sobre las políticas en cuanto a la importancia de observar estos principios, en particular ante situaciones de conflicto.
- La organización ha realizado diversos cambios para mejorar la delegación de decisiones clave. Estos cambios han ocasionado una delegación sustancial de autoridad sobre el terreno con respecto a las asignaciones y reasignaciones de recursos financieros aprobados, entre otros aspectos.
- ACNUR gestiona sus recursos humanos de acuerdo con un código de conducta reconocido, ha aplicado medidas contundentes para garantizar la seguridad de su personal y parece contar con un número apropiado de personal interno y externo a la institución cuando se necesita una rápida movilización de personal. Las prácticas de ACNUR en cuanto a la gestión del personal han mejorado desde 2009 pero aún hace falta trabajar en las políticas y los procedimientos que vinculan el rendimiento del personal con sus ascensos.
- Como miembro de la familia de la ONU, ACNUR cuenta con sistemas de responsabilidad financiera considerados aceptables. Su enfoque en la evaluación y la gestión de riesgos (distintos de los riesgos de seguridad) refleja un aspecto que necesita mayor atención, principalmente en lo que concierne a la aplicación de un marco institucional de riesgos más amplio a nivel de organización¹.
- Pese a la incorporación de algunas mejoras en 2010, ACNUR se enfrenta a ciertos desafíos cuando se trata de vincular sus presupuestos y gastos con sus resultados humanitarios. Si hacer presupuestos en base a los resultados es una tarea compleja para cualquier organización, lo es aún más para organizaciones como ACNUR que deben reaccionar ante emergencias humanitarias imprevistas.
- El proceso de programación de ACNUR se ha concebido para extraer información sobre el desempeño (por ejemplo, información procedente de indicadores de medición, revisiones de progreso y evaluaciones), pero en este momento no está claro el uso que se le da a dicha información para tomar decisiones informadas sobre los planes de operaciones en los países y la programación general. Todavía no se han aprovechado en su totalidad los aspectos de elaboración de informes de *Focus*.

¹ ACNUR reconoció esta necesidad y en 2011 comenzó a desarrollar un enfoque basado en los riesgos derivados de aplicar la gestión de socios y una estrategia de gestión de riesgos organizativa.



► Gestión de las relaciones

Con respecto a la gestión de las relaciones, MOPAN establece criterios para determinar si la organización multilateral colabora con sus socios a nivel país de forma que contribuya a aumentar la eficacia asistencial. En el caso de las organizaciones humanitarias, los criterios de MOPAN evalúan los procedimientos, hacen un seguimiento de la coordinación y la armonización con los homólogos y de las contribuciones al diálogo sobre las políticas de una organización. En general, la evaluación de 2011 concluyó lo siguiente:

- ACNUR se desenvuelve en entornos complejos y presenta un buen desempeño cuando se trata de gestionar relaciones con los diversos actores con los que colabora (es decir, agencias de la ONU, gobiernos beneficiarios y socios directos).
- Se considera que ACNUR es un ferviente partidario de los planes y llamamientos inter-agencia. Se alinea con el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) y participa en los procesos *Delivering as One*. Se reconoce a ACNUR su participación en las evaluaciones de necesidades conjuntas y en las misiones conjuntas.
- Se considera que ACNUR aporta contribuciones al diálogo sobre las políticas con sus socios humanitarios.
- ACNUR cuenta con procedimientos que pueden ser entendidos y aplicados por los socios y que le permiten proporcionar respuestas oportunas en situaciones de desastre.
- ACNUR podría ampliar su prestación de cooperación técnica a través de programas que se coordinen con otros actores humanitarios.

► Gestión del conocimiento

En cuanto a la gestión del conocimiento, MOPAN estableció criterios para determinar si una organización multilateral tiene mecanismos de elaboración de informes y estrategias de aprendizaje que faciliten el intercambio de información dentro de la organización y con la comunidad de desarrollo. En general, la evaluación de 2011 concluyó que:

- Del Informe Mundial 2010 se desprenden mejoras en la elaboración de informes sobre la eficacia (por ejemplo, la elaboración de informes sobre la mayoría de las Prioridades Estratégicas Globales utilizando objetivos de desempeño) y es probable que estas mejoras se mantengan a medida que la Oficina adapta y utiliza los nuevos sistemas informáticos que ha puesto en marcha.
- Los informes de ACNUR no detallan explícitamente los resultados a todos los niveles (en especial, sobre los resultados y el modo en que sus actividades están afectando el área de los resultados) ni sobre los ajustes de programación efectuados a nivel país en base a la información sobre desempeño.
- Se considera que ACNUR logra implicar a los beneficiarios directos y a las partes interesadas en el proceso de evaluación, pero que necesita mejorar la cobertura de evaluación de su actividad de programación y desarrollar aún más los mecanismos de control de calidad de las evaluaciones. Puede suceder que no sea posible introducir mejoras en los recursos asignados realmente a la función de evaluación.



Conclusiones

Las siguientes conclusiones extraídas de la evaluación aportan algunos mensajes importantes que pueden contribuir al diálogo entre MOPAN, ACNUR y sus socios.

- **Desde sus estrategias hasta sus operaciones, ACNUR respeta los principios humanitarios** – El respeto de ACNUR por los principios humanitarios se refleja en su Llamamiento Mundial (principalmente su neutralidad, independencia e imparcialidad), la forma en que desempeña su acción humanitaria y su diálogo sobre las políticas con los socios, en especial en casos de conflicto.
- **Se ha elogiado a ACNUR por su apertura al diálogo sobre las políticas** – ACNUR juega un papel significativo en la defensa de los derechos y la protección de los refugiados y de las personas que necesitan la protección y asistencia de la organización. ACNUR es respetado por su diálogo sobre las políticas con los gobiernos, los socios y otros actores sobre un amplio abanico de cuestiones humanitarias que incluyen la asistencia, la migración y el derecho internacional.
- **ACNUR ha avanzado significativamente en la gestión orientada hacia los resultados y sus prácticas están comenzando a reflejar su compromiso** – Desde 2006, ACNUR ha introducido significativos cambios en el modo en que planifica, presupuesta, monitorea y genera información sobre sus resultados. Hace poco tiempo que se empieza a reflejar la aplicación de marcos de resultados institucionales, Planes Operativos en los Países, y presupuestos orientados hacia resultados en la información generada por ACNUR. Su elaboración de informes sobre todos los indicadores y las metas de las Prioridades Estratégicas Globales deberían mejorar al mismo tiempo que su nuevo software comienza a brindar esta información.
- **El enfoque de ACNUR en las prioridades temáticas transversales se encuentra bien articulado a nivel estratégico pero puede suceder que sea menos explícito sobre el terreno** – Mientras que los documentos estratégicos de ACNUR articulan un enfoque claro en las prioridades transversales como sería el caso de la igualdad de género, el medio ambiente y el VIH/SIDA, no está claro si este apoyo estratégico de alto nivel se traduce en cambios sobre el terreno.
- **La preparación y la respuesta de ACNUR para casos de emergencia está mejorando pero se enfrenta a ciertos desafíos continuos** – el desempeño de ACNUR en este aspecto es bueno, pero puede suceder que no sea suficiente para dar una respuesta rápida a nuevas situaciones que afecten a las personas que necesitan la protección y asistencia de la organización, situación que constituye un desafío constante para las organizaciones humanitarias. ACNUR está reformando su gestión de suministros y se propone fortalecer sus alianzas para mejorar la predictibilidad y calidad de las movilizaciones, pero se enfrenta a ciertas limitaciones como consecuencia del apoyo de los donantes a corto plazo y con frecuencia, destinado a fines determinados.
- **Se le reconocen a ACNUR los aportes a los procesos inter-agencia, pero necesita mejorar su coordinación con otros actores** – ACNUR hace significativos aportes a las evaluaciones de necesidades conjuntas, a los planes inter-agencia, y a los Planes Comunes de Acción Humanitaria (CHAP) en los países en los que se usan. ACNUR podría mejorar el modo en que comparte información con los socios y la prestación de la cooperación técnica a través de programas coordinados. Aunque muchos donantes y socios encuestados consideran que la coordinación de ACNUR constituye una de sus fortalezas, algunas organizaciones similares la consideran como un área donde se pueden introducir mejoras. (Sin embargo, en casi ninguno de los países encuestados se llevan



adelante operaciones de coordinación para el grupo sectorial, que es justamente el aspecto en el que se produce la coordinación vital entre las agencias de la ONU).

- **La función de evaluación de ACNUR está mejorando pero se encuentra restringida por los recursos limitados** – El Servicio de Desarrollo y Evaluación de Políticas de ACNUR (SDEP) es una unidad relativamente nueva que se está concentrando en las evaluaciones diseñadas a la medida de la naturaleza humanitaria de la labor que lleva adelante ACNUR y que brinda una rápida información de retorno sobre el terreno. La unidad aún necesita mejorar la cobertura de su evaluación, el control de calidad y los mecanismos para hacer el seguimiento de la aplicación de las recomendaciones surgidas de las evaluaciones y para ello puede ser necesario contar con recursos adicionales².
- **ACNUR podría incrementar su transparencia compartiendo una mayor parte de sus documentos** – Aunque haya cierta información sensible que debe mantenerse confidencial, ACNUR podría difundir más algunos de sus documentos, según resulte factible dada la política sobre clasificación, tratamiento y revelación de información de ACNUR³.

2 En fecha reciente, el SDEP ha desarrollado un formato para una matriz de seguimiento de los resultados y recomendaciones de las evaluaciones.

3 ACNUR ya está planificando utilizar su plataforma global de datos *Focus* para poner parte de sus planes operativos nacionales a disposición de sus donantes y de otros interesados clave a finales de 2011.



Calificaciones generales de MOPAN sobre ACNUR

En la siguiente figura se consignan las calificaciones sobre los 20 Indicadores Clave de Desempeño empleados por MOPAN para evaluar a ACNUR en 2011. Estos indicadores se diseñaron para medir la eficacia institucional (prácticas y sistemas), no los resultados de desarrollo sobre el terreno. Dichos indicadores han sido adaptados al trabajo de las organizaciones humanitarias con el objeto de reflejar prácticas y procedimientos institucionales relativos a la dependencia de las respuestas del momento en el que se desarrolla una crisis, la necesidad de una coordinación intensa con otros actores humanitarios y los desafíos existentes en las operaciones en zonas de conflicto o de conflicto potencial. ACNUR recibió calificaciones de adecuado o alto en todos los Indicadores Clave de Desempeño evaluados por los encuestados, y las calificaciones según los análisis de documentos oscilaron entre inadecuado a alto; hubo dos Indicadores Clave de Desempeño que no fueron evaluados por el análisis de documentos debido a la falta de información.

GESTIÓN ESTRATÉGICA

- 1 Ofrecer orientación para la consecución de resultados
- 2 Enfoque en los resultados a nivel de organización y las necesidades humanitarias
- 3 Enfoque en las prioridades temáticas
- 4 Enfoque en los resultados a nivel país

Encuestados

Análisis Documental

4,51	5
4,39	4
4,40	5
4,39	◇

GESTIÓN OPERACIONAL

- 5 Decisiones sobre la asignación de la ayuda
- 6 Vincular gestión de la ayuda al desempeño
- 7 Rendición de cuentas financiera
- 8 Uso de la información sobre el desempeño
- 9 Gestión de los recursos humanos
- 10 Programación orientada hacia el desempeño
- 11 Capacidad de delegar la toma de decisiones
- 12 Adhesión a los principios humanitarios

4,23	4
4,32	4
4,28	4
4,18	3
4,38	4
4,29	◇
4,39	5
4,61	4

GESTIÓN DE RELACIONES

- 13 Ajuste de los procedimientos
- 14 Apoyo a los planes y llamamientos inter-agencias
- 15 Contribución al diálogo sobre políticas
- 16 Gestión del grupo sectorial
- 17 Armonización de procedimientos

4,32	ND
4,62	ND
4,52	ND
4,34	ND
4,46	ND

GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO

- 18 Evaluación de los resultados externos
- 19 Presentación de la información sobre el desempeño
- 20 Difusión de lecciones aprendidas

4,29	4
4,26	3
4,12	4

Leyenda

Alto o superior	4.50-6.00
Adecuado	3.50-4.49
Inadecuado o inferior	1.00-3.49
No se dispone de información sobre el análisis de documentos	◇
No se evaluó en el análisis de documentos	ND



1. Introducción

1.1 MOPAN

Este Informe describe los resultados de la evaluación de eficacia institucional de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) realizada en 2011 por la Red de Evaluación del Desempeño de Organizaciones Multilaterales (MOPAN). En 2011, MOPAN también evaluó a otras cuatro organizaciones multilaterales: la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados Palestinos en Oriente Próximo para los Refugiados de Palestina en Oriente Próximo (UNRWA).

► Historia

MOPAN fue creada en 2002 en respuesta a la demanda internacional para una mayor eficacia de la ayuda y para una mayor armonización y coordinación de los donantes. El propósito de la red es compartir información y experiencias emanantes de la evaluación del desempeño de las organizaciones multilaterales. MOPAN apoya los compromisos adoptados por la comunidad internacional para mejorar el impacto y la eficacia de la ayuda tal y como se reflejó en la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda y el Programa de Acción de Accra. En los procesos e instrumentos de MOPAN se materializan los principios de titularidad local, alineación y armonización de las prácticas, así como los de una gestión basada en los resultados (GBR).

MOPAN ofrece un enfoque conjunto (conocido como Enfoque Común) para evaluar la eficacia institucional de las organizaciones multilaterales. El enfoque derivó de herramientas y complementos de evaluación bilaterales ya existentes y se nutre de otros procesos de evaluación para organizaciones de desarrollo - tales como la encuesta bienal del Seguimiento de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda y los informes anuales del Sistema Común de Evaluación del Desempeño publicados por los bancos multilaterales de desarrollo. A largo plazo, MOPAN espera que este enfoque remplace o reduzca la necesidad de otros enfoques de evaluación realizados por los donantes bilaterales.

► MOPAN evalúa las cuatro dimensiones de la eficacia institucional

MOPAN definió la eficacia institucional como el grado de organización que un organismo multilateral presenta en función de su contribución a los logros de los resultados de desarrollo y/o humanitarios en los países o territorios donde opera. No evalúa, sin embargo, las contribuciones de las organizaciones multilaterales a los resultados de desarrollo.

Basándose en una encuesta realizada a las partes interesadas y en el análisis de documentos, las evaluaciones de MOPAN ofrecen un panorama sobre cuatro dimensiones de la eficacia en las organizaciones multilaterales:

- El desarrollo de estrategias y planes que reflejen las buenas prácticas en la gestión para los resultados de desarrollo (gestión estratégica)
- La gestión de operaciones por resultados para así apoyar la responsabilidad por resultados y la utilización de la información sobre el desempeño (gestión operativa)
- La creación de vínculos con los socios directos y los donantes a nivel país de manera que contribuyan a la eficacia de la ayuda y estén alineados con los principios de la Declaración de París (gestión de relaciones)



- El desarrollo de mecanismos de información y estrategias de aprendizaje que faciliten el intercambio de conocimientos e información dentro de la organización y con la comunidad de desarrollo (gestión del conocimiento).

► Propósito de las evaluaciones de MOPAN

Los propósitos de las evaluaciones de MOPAN son:

- Generar información relevante, fiable y robusta que los miembros de MOPAN puedan utilizar para cumplir con sus obligaciones de responsabilidad a nivel local y sus responsabilidades y obligaciones como donantes bilaterales.
- Proveer evidencias de que los miembros de MOPAN, las organizaciones multilaterales y los socios directos pueden utilizar como base de discusión la eficacia institucional y lograr un entendimiento más profundo y mejorar la eficacia y el aprendizaje organizativo en el tiempo.
- Apoyar el diálogo entre los miembros de MOPAN, organizaciones multilaterales y sus socios, enfocándose específicamente en mejorar la eficacia institucional en el tiempo, tanto a nivel país como en la sede central.

La metodología de MOPAN evoluciona a partir de las lecciones aprendidas año tras año, y por la necesidad de evaluar las organizaciones multilaterales con mandatos diferentes. Por ejemplo, el enfoque y los indicadores utilizados en la evaluación MOPAN 2011 de organizaciones humanitarias se adaptó para reflejar la realidad de estas organizaciones⁴.

► Evaluación de ACNUR según el enfoque común de MOPAN

Esta es la primera vez que MOPAN practica una evaluación de ACNUR.

1.2 Perfil de ACNUR

ACNUR fue constituido por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1950. Su mandato es el de dirigir y coordinar la acción internacional para proteger y resolver los problemas de los refugiados de todo el mundo y de ayudar a las personas apátridas⁵. Este mandato, a su vez, se encuentra respaldado por diversas Resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951), la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas (1954) y la Convención para Reducir los Casos de Apatridia (1961). ACNUR trabaja en diversos campos, tales como la defensa de intereses, la asistencia, el asilo y la migración, la creación de capacidad, las soluciones duraderas, la preparación y respuesta para casos de emergencia y la protección. De acuerdo con su mandato original, entre las personas que necesitan la protección y asistencia de ACNUR hay refugiados, apátridas y solicitantes de asilo. Sin embargo, a la luz de los conocimientos y experiencia técnicos de ACNUR en cuestiones de desplazamiento, se autorizó

4 MOPAN reconoce la naturaleza especial de la ayuda humanitaria y la importancia que pone en salvar vidas y reducir el sufrimiento en áreas de desastre natural o de conflictos. La relevancia política y la del tiempo de respuesta ante una crisis tiende a enfatizar la necesidad de mantener los principios humanitarios básicos y de consideraciones operativas tales como la rapidez de la respuesta, la flexibilidad y la calidad de la coordinación con otros actores internacionales sobre otras consideraciones relativas al programa como la sostenibilidad y la minuciosidad de una planificación a largo plazo. El marco de evaluación MOPAN 2011 se ajustó de acuerdo con dichas observaciones.

5 Extraído el 14 de junio de 2011 de <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c2.html>



a la organización para que ampliara su mandato de modo que incluyese a desplazados internos y retornados.

Gobernanza y estructura

ACNUR tiene su sede en Ginebra, Suiza y también cuenta con un Centro de Servicios Globales en Budapest, Hungría, inaugurado en 2008 como parte de un proceso de reforma de gran envergadura. ACNUR gestiona la mayor parte de sus operaciones desde 124 oficinas regionales y delegaciones en los países y 272 oficinas sobre el terreno. La agencia emplea a aproximadamente 7.190 personas. La mayoría de estos empleados es personal local.

ACNUR se rige según lo dispuesto por la Asamblea General de las Naciones Unidas y por el Consejo Económico y Social (ECOSOC), que creó el Comité Ejecutivo de ACNUR (EXCOM) y su organismo rector en 1959. El Comité Ejecutivo está compuesto por 85 miembros⁶ que se reúnen anualmente para examinar y aprobar los programas y el presupuesto de ACNUR. Desde 1995, el Comité Permanente (subsidiario del Comité Ejecutivo) ha celebrado reuniones tres veces al año para ocuparse del trabajo necesario entre las sesiones plenarias anuales. Asimismo, a lo largo del año, el Comité Permanente celebra reuniones consultivas informales sobre tópicos que exigen análisis exhaustivos.

El Alto Comisionado, designado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, encabeza ACNUR y detenta la responsabilidad de dirigir y controlar la agencia. El Alto Comisionado informa anualmente al ECOSOC y a la Asamblea General sobre la labor de ACNUR y cuenta con la asistencia de un Alto Comisionado Adjunto y de un Alto Comisionado Asistente para los departamentos de Protección y Operaciones. El Sr. António Guterres ha ocupado el puesto de Alto Comisionado desde 2005.

Finanzas

La mayor parte de la financiación de ACNUR proviene de aportaciones voluntarias. El 90% de dichas aportaciones proviene de los gobiernos. Su presupuesto anual se ha incrementado significativamente en los últimos años y en 2011 registró un récord de 3,32 mil millones de dólares USA⁷.

Proceso de reforma institucional

En 2006, ACNUR emprendió un proceso de reforma estructural e institucional que está recibiendo hoy día los últimos ajustes. La reforma incluye diversos aspectos de la estructura y las funciones de gestión de ACNUR, tales como la gestión basada en los resultados, la descentralización y regionalización, la gestión de recursos humanos, la gestión del abastecimiento, así como la supervisión y la responsabilidad. Durante la primera fase del proceso de reforma (2006-2008), ACNUR revisó sus estructuras, identificó las brechas y desarrolló herramientas para que sus prácticas se alineasen con la gestión basada en los resultados. Desde 2009, ACNUR se dedicó a poner en marcha el proceso de reforma y a integrar de forma gradual las nuevas estructuras y prácticas de gestión en sus operaciones⁸.

El sitio web de ACNUR es: www.ACNUR.org.

6 Todos los miembros de MOPAN son parte del Comité Ejecutivo de ACNUR.

7 El presupuesto se calcula en función de la totalidad de los requisitos. Aunque el presupuesto ha sido aprobado por el Comité Ejecutivo de ACNUR, no hay garantías de que se reciba la totalidad de la financiación necesaria.

8 ACNUR (2010). *Update on UNHCR's structural and management change process* (EC/61/SC/CRP.17), (p. 2). Extraído el 15 de junio de 2011 de <http://www.unhcr.org/4c18dc709.html>



2. Metodología MOPAN – 2011

2.1 Resumen

► Historia

En 2009, MOPAN comenzó aplicar una nueva metodología conocida como el “Enfoque Común”, que amplía el alcance de la evaluación anual que MOPAN ha venido realizando desde el comienzo de su trabajo en 2003. El Enfoque Común se basa en una encuesta que refleja las percepciones de las partes interesadas y en el análisis de documentos publicados por las organizaciones evaluadas, así como los provenientes de otras fuentes, para examinar los sistemas organizativos, las prácticas y los comportamientos que MOPAN considera importantes para la eficacia de la ayuda y que conllevan una alta probabilidad de contribuir a resultados de desarrollo o humanitarios sobre el terreno⁹. La evaluación está estructurada en cuatro áreas de desempeño (llamadas cuadrantes) - gestión estratégica, gestión operativa, gestión de relaciones y gestión del conocimiento.

La metodología de MOPAN cambió significativamente en los últimos dos años y cualquier comparación entre la evaluación de este año y de años anteriores debería tener en cuenta este factor. A continuación se encuentra un resumen de la metodología MOPAN en 2011¹⁰.

► MOPAN 2011

En 2011, MOPAN evaluó la eficacia de cinco organizaciones multilaterales: la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), y la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados Palestinos en Oriente Próximo (UNRWA).

La evaluación de ACNUR incluyó las opiniones de donantes del MOPAN en la sede central y de encuestados en los siguientes países: Bangladesh, Burundi, Ecuador, Nepal, la República Árabe de Siria y Tanzania¹¹.

Los Indicadores Clave de Desempeño y los micro-indicadores: dentro de cada área de desempeño, la eficacia institucional se describe utilizando Indicadores Clave de Desempeño (KPI) que, a su vez, se miden mediante varios micro-indicadores (MI). La evaluación de ACNUR se realizó utilizando 20 KPI y 83 MIs. Estos indicadores se adaptaron en 2010 para reflejar la realidad operativa de las organizaciones humanitarias.

Dichos indicadores se evaluaron utilizando información extraída de la encuesta y del análisis de los documentos. La encuesta recopiló las opiniones de una variedad de partes interesadas, descritas en la sección 2.2. El análisis de documentos se realizó utilizando criterios que ofrecían una base

⁹ El que una organización multilateral contribuya o no a la consecución de resultados también depende de cómo aborda la problemática humanitaria o del desarrollo, los instrumentos que utiliza, la escala de sus intervenciones y el contexto nacional del país donde opera.

¹⁰ La Metodología completa se puede encontrar en el Volumen II, Apéndice I.

¹¹ Entre los criterios de MOPAN para la selección de países se encuentran: presencia de organizaciones multilaterales en el país, disponibilidad de miembros de MOPAN, que no se hayan incluido recientemente en la encuesta, la necesidad de una distribución geográfica. El UNRWA y el BID se encuadraron bajo consideraciones especiales en 2011 debido a su mandato regional.



para la evaluación de cada micro-indicador. El enfoque utilizado para el análisis de documentos se describe en la sección 2.3.

La encuesta no evaluó todos los micro-indicadores; algunos se evaluaron utilizando solamente el análisis de documentos. En consecuencia, algunas tablas no muestran calificaciones provenientes de la encuesta para cada KPI o MI. La lista completa de los MI evaluados para ACNUR se encuentra en el volumen II, Apéndice V (datos de los KPI y MI por cuadrante).

2.2 Encuesta

MOPAN recopiló las opiniones de las partes interesadas a través de una encuesta de donantes, socios directos de MOPAN, gobiernos beneficiarios y organizaciones similares como se muestra en la Figura 2.1. Los donantes de MOPAN encuestados fueron seleccionados por los países miembros. ACNUR identificó a los socios directos, los gobiernos beneficiarios y las organizaciones similares encuestadas.

Figura 2.1 Grupos de encuestados de ACNUR

Grupos de encuestados	Descripción
Socios directos	Organizaciones de la sociedad civil (mayormente ONG) que reciben transferencias directas de ACNUR. Realizan actividades en calidad de contratistas o agentes que proporcionan ayuda y se hace referencia a ellos como “socios de implementación de ACNUR”.
Donantes en la sede central	- Representantes de miembros de MOPAN en la sede central de MOPAN del país con responsabilidad de supervisión en nombre de esta organización multilateral - Representantes de miembros de MOPAN con base en la misión permanente o en la oficina del órgano ejecutivo de esta organización multilateral
Donantes en el país	Representantes de miembros de MOPAN con base en delegaciones en los países/regionales (incluyendo embajadas) que estén familiarizados con esta organización multilateral
Organizaciones/entidades similares	Representantes sobre el terreno de agencias de la ONU y de ONG internacionales que realizan inversiones significativas en la programación humanitaria, actúan a nivel país y tienden a coordinar tareas con ACNUR
Gobiernos beneficiarios	Gobiernos de los países seleccionados para la evaluación que reciben la asistencia o son gobiernos de acogida para las actividades de ACNUR. En este grupo se incluyen funcionarios de ministerios a cargo de la ejecución, ministerios centrales (tales como el de planificación, finanzas, etc.) y otros funcionarios gubernamentales



La encuesta se adaptó a la medida de ACNUR y se podía cumplimentar en línea en inglés, francés o español, o sin necesidad de estar en línea (es decir, en papel, por correo electrónico o en una entrevista) en estos tres idiomas y en árabe y bengalí. Ver Volumen II (Apéndice II), donde se incluye la encuesta de ACNUR. Los consultores independientes que se ocuparon de la encuesta en línea o que recopilaban la información *offline* sobre el terreno mantuvieron la confidencialidad de las respuestas.

Las calificaciones de los encuestados: se distribuyó a los participantes a la encuesta una lista de frases que describían prácticas, sistemas o comportamientos institucionales y se les pidió que otorgaran una calificación al desempeño de la institución basándose en una escala del 1 al 6 como se muestra continuación.

Figura 2.2 Escala de calificación para los encuestados

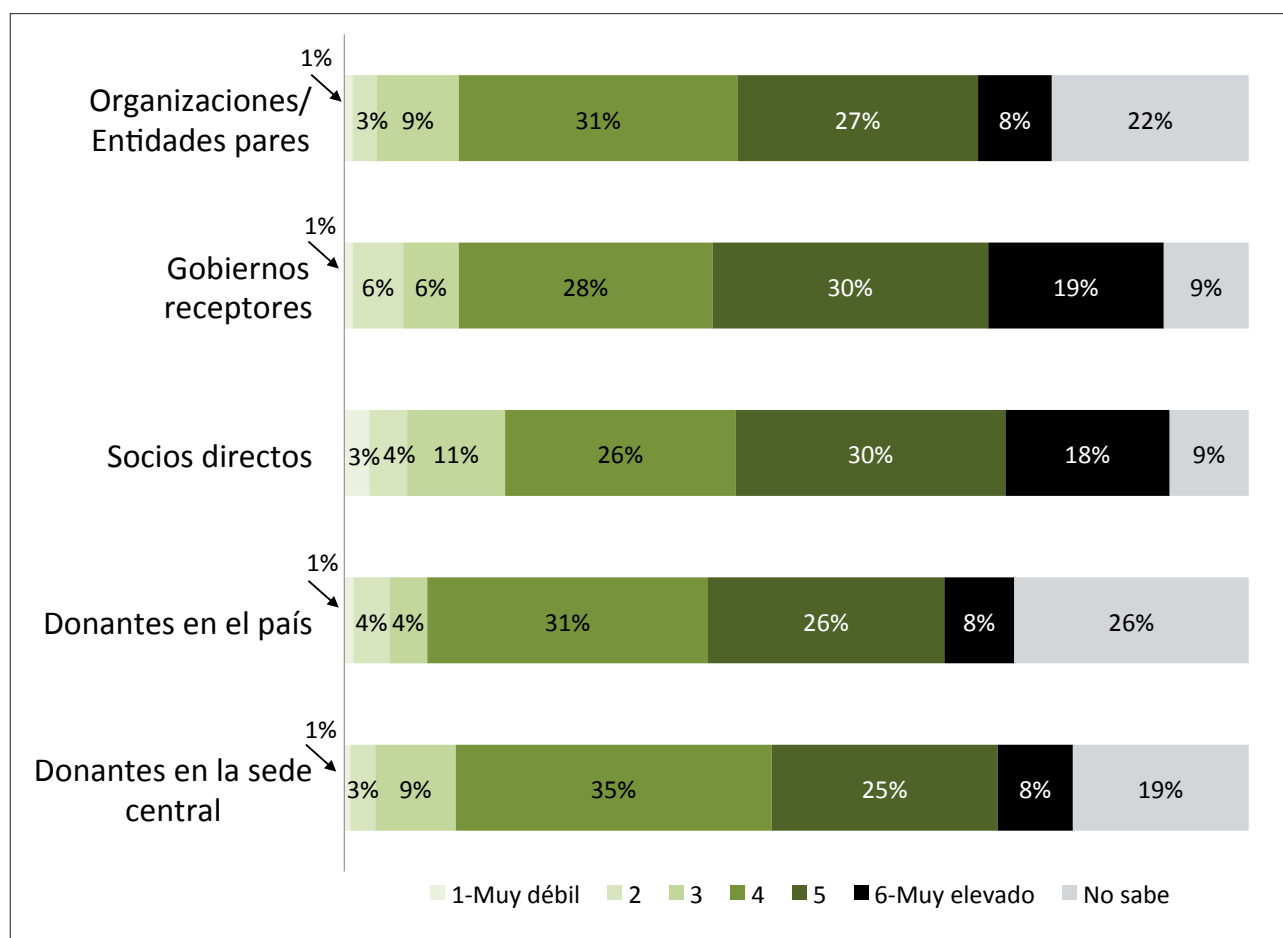
Puntuación	Calificación	Definición
1	Muy bajo	La organización multilateral no ha puesto en marcha este sistema y ello es causa de preocupación.
2	Bajo	La organización multilateral puso en marcha este sistema pero con deficiencias significativas.
3	Inadecuado	La organización multilateral puso en marcha este sistema pero las deficiencias lo hacen inaceptable.
4	Adecuado	El sistema que la organización multilateral puso en marcha en esta área es aceptable.
5	Alto	El sistema que la organización multilateral puso en marcha en esta área es más que aceptable pero aún sin llegar a ser considerado “mejor práctica”.
6	Muy alto	El sistema que la organización multilateral puso en marcha en esta área se considera “mejor práctica”.

En algunos casos no se contestaron todas las preguntas de la encuesta porque: 1) el encuestado eligió no contestar, o 2) el encuestado no recibió dicha pregunta. En estos casos, las puntuaciones medias se calcularon utilizando el número real de personas que respondieron a esa pregunta. Como se explica en la metodología (volumen II, Apéndice I), las respuestas “no sabe” se omitieron del cálculo de las puntuaciones medias. Sin embargo, cuando la proporción de encuestados que respondieron “no sabe” se consideró relevante para un micro-indicador, este hecho se menciona en el informe.

En la Figura 2.3 se facilita un resumen de las respuestas de varias categorías de encuestados en referencia a las seis opciones más los «no sabe».



Figura 2.3 ACNUR – Distribución de las respuestas (n=206) a todas las preguntas relativas a los micro-indicadores



A pesar de que las respuestas abarcaron las seis posibilidades, fue relativamente menor el número de respuestas que, en general, se situaban en el extremo “bajo” de la escala. Más de un quinto de las respuestas de las organizaciones similares y de los donantes de MOPAN fue “no sabe”, circunstancia que no debe sorprender si se considera que estos grupos tienen una familiaridad potencialmente menor con los detalles específicos operativos de ACNUR abordados por ciertas preguntas. Los socios directos y los gobiernos beneficiarios respondieron “no sabe” en pocas oportunidades. (Para más información sobre la distribución de las respuestas por grupo encuestado referirse al Volumen II, Apéndice III).

Tasa de respuestas de la encuesta

El objetivo de MOPAN era lograr una tasa de respuestas del 70% entre los donantes en la sede central y del 50% entre la población encuestada en cada uno de los países donde se llevó a cabo la encuesta (es decir, donantes en el país, socios directos, gobiernos beneficiarios y organizaciones similares). La cantidad de encuestados dentro de cada categoría (la población total) y las tasas de respuestas reales se presentan en la Figura 2.4 que se encuentra a continuación. Las tasas de respuestas a la encuesta para todas las categorías de encuestados, a la excepción de los gobiernos beneficiarios, excedieron la tasa objetivo del 50%. La escasa tasa de respuestas de los gobiernos beneficiarios se analiza en la siguiente sección sobre las limitaciones. Aunque existen amplias variaciones en la tasa de respuestas dependiendo de la categoría y la ubicación de los encuestados, los resultados de la encuesta de ACNUR reflejan las opiniones de 206 encuestados.

**Figura 2.4** Cantidad de encuestados en relación con ACNUR por país y por grupo de encuestados

País	Cantidad real de encuestados (población total)					Total
	Organizaciones similares	Gobiernos beneficiarios	Socios directos	Donantes en el país	Donantes en la sede central	
Bangladesh	12 (12)	0 (4)	5 (6)	7 (12)		24 (34)
Burundi	4 (5)	--	14 (20)	3 (4)		21 (29)
Ecuador	4 (8)	6 (7)	12 (16)	2 (2)		24 (33)
Nepal	4 (6)	2 (5)	28 (30)	7 (12)		41 (53)
Siria	4 (8)	0 (12)	11 (12)	7 (9)		22 (41)
Tanzania	--	2 (4)	11 (27)	11 (17)		24 (48)
Total	28 (39)	10 (32)	81 (111)	37 (56)	50 (71)	206 (309)
Tasa de respuestas	72%	31%	73%	66%	70%	67%

Conversión de calificaciones individuales a puntuaciones medias

Como se mencionó anteriormente, los encuestados respondieron a las preguntas de la encuesta dentro de una escala de seis puntos donde “1” significa “muy bajo” y “6” significa “muy alto”. MOPAN calculó la puntuación media para cada grupo de encuestados (por ej. donantes en la sede central). Dado que la puntuación media para un grupo de encuestados no era necesariamente un número entero (de 1 a 6), MOPAN asignó rangos numéricos y valoraciones descriptivas para cada rango (de muy bajo a muy alto), como se observa en la Figura 2.5.

Figura 2.5 Rangos y descripción de MOPAN

Rangos de puntuaciones medias	Calificación
1 a 1,49	Muy bajo
1,50 a 2,49	Bajo
2,50 a 3,49	Inadecuado
3,50 a 4,49	Adecuado
4,50 a 5,49	Alto
5,50 a 6,00	Muy alto

Tenga en cuenta que los rangos se presentan con dos decimales, esto se debe a un cálculo matemático y no debe interpretarse como símbolo de una gran precisión. Las calificaciones aplicadas a los diferentes KPIs deben interpretarse como opiniones indicativas más que como mediciones precisas.

Análisis de información

El análisis de la información de primer nivel extraída de la encuesta incluyó el cálculo de las puntuaciones medias, desviaciones estándar, frecuencias, respuestas de “no sabe” y el análisis de las respuestas a las preguntas abiertas. Se eliminaron las respuestas “no sabe” de las puntuaciones



medias, pero se guardó la proporción de encuestados que respondieron “no sabe”, ya que es información potencialmente útil.

Se aplicó un sistema de ponderación para garantizar que ningún grupo de encuestados o campo de operación estuviera infrarrepresentado. Debido a que la cantidad de encuestados difiere -tanto entre categorías de encuestados como de países y territorios donde se llevó a cabo la encuesta- se aplicó un factor de ponderación a la información recopilada en la encuesta sobre la tasa de respuestas de la encuesta. La ponderación fue diseñada para otorgarle igual valor a: 1) las opiniones de cada grupo de encuestados, 2) los países donde se llevó a cabo la encuesta, y 3) los encuestados de cada país donde se llevó a cabo la encuesta. La justificación matemática a los factores de ponderación se describe en el Volumen II, Apéndice I.

El análisis de segundo nivel examinó las diferencias en las respuestas entre las categorías de encuestados y se da cuenta en el informe de las diferencias significativas encontradas¹². Para obtener una descripción completa del análisis de información de la encuesta ver Volumen II, Apéndice I.

2.3 Análisis de documentos

El análisis de documentos se realizó en función de los documentos proporcionados por ACNUR, publicados en su sitio web, o a disposición del gran público a través de otros sitios web del sistema de la ONU. Para cada micro-indicador se estableció un conjunto de criterios que, en conjunto, se consideraron como representativos de las buenas prácticas en las respectivas áreas temáticas. La calificación otorgada a cada micro-indicador depende de la cantidad de criterios satisfechos por la organización. Aunque el análisis de documentos evaluó la mayoría de los micro-indicadores, no les asignó una calificación a todos ellos (cuando no se habían establecido criterios). En consecuencia, algunas tablas no ofrecen una calificación mediante análisis de documentos para cada KPI o MI.

El análisis de documentos y la encuesta utilizaron la misma lista de micro-indicadores, pero algunas preguntas del análisis de documentos difieren en su formulación de las de la encuesta. El análisis de documentos y la encuesta también utilizaron la misma escala de calificación, pero las mismas se presentan separadamente en cada tabla que aparece en el informe para así mostrar su grado de convergencia o divergencia.

2.4 Fortalezas y limitaciones de la metodología

MOPAN continúa mejorando su metodología basándose en la experiencia extraída de cada año de aplicación. Se deberían tener en consideración las siguientes fortalezas y limitaciones cuando se proceda a la lectura del informe de MOPAN sobre ACNUR.

► Fortalezas

- El Enfoque Común de MOPAN se apoya en los elementos básicos de las herramientas de evaluación bilateral existentes. A largo plazo, MOPAN espera que este enfoque sustituya o reduzca la necesidad de otros enfoques de evaluación por parte de los donantes bilaterales
- Buscar información perceptual desde diferentes perspectivas: donantes de MOPAN (a nivel de la sede central y de país), socios/clientes directos de organizaciones multilaterales, organizaciones similares y otras partes interesadas relevantes. Dicho proceder es coherente

¹² Se adoptó la convención normal para importancia estadística ($p \leq .05$).



con los compromisos realizados por los donantes en el marco de la Declaración de París sobre Eficacia de la ayuda y el Programa de Acción de Accra en cuanto a armonización, opinión de socios y responsabilidad conjunta.

- Complementa la información sobre percepciones con el análisis de documentos, incorporando una fuente de adicional de datos, lo que debería aumentar el análisis, proporcionar una base para la discusión sobre la eficacia de la organización y aumentar la validez de la evaluación a través de la triangulación de fuentes de información.
- Los informes son sometidos a un proceso de validación, incluyendo revisiones múltiples por parte de los miembros de MOPAN y la revisión por parte de la organización multilateral que se encuentra bajo evaluación.
- MOPAN intenta lograr la mayor coherencia posible entre el cuestionario de la encuesta y el análisis de documentos para cada organización multilateral permitiendo, a su vez, su personalización para así dar cabida a las diferencias entre los tipos de organizaciones multilaterales.

► Limitaciones

Fuentes de información

- El Enfoque Común de MOPAN solicita a los miembros de MOPAN y a las organizaciones evaluadas que seleccionen a las personas más apropiadas para participar de la encuesta. En ocasiones, MOPAN discute la selección con la organización evaluada; sin embargo, MOPAN no tiene forma de determinar si aquellos que participan en la encuesta son los individuos con mayor conocimiento y cualificaciones.
- Como se menciona en la sección 2.1, los países encuestados en la evaluación de 2011 se seleccionaron en función de los criterios establecidos por MOPAN y no incluyen algunos de los países donde ACNUR despliega el mayor volumen de operaciones.
- Como se ilustra en la Figura 2.4, la evaluación no logró obtener respuestas de los gobiernos beneficiarios en todos los países encuestados. En el caso de Siria, esto podría deberse al contexto de extrema sensibilidad política actual.
- El componente de análisis de documentos funciona dentro de los confines de la política de confidencialidad de una organización. En el caso de ACNUR, hubo varios documentos (tales como los Planes Operativos de los Países) que no fue posible revelar, de modo que la información empleada en la evaluación fue parcial¹³.

Instrumentos para recopilar datos

- Existen tres variables que podrían afectar a las respuestas obtenidas en la encuesta. Primera, el cuestionario es extenso y la fatiga podría afectar a las respuestas y a la tasa de respuestas. Segunda, los encuestados podrían no contar con el conocimiento necesario para responder a todas las preguntas (por ej. preguntas referidas a las operaciones internas de la organización, como la responsabilidad financiera y la delegación de la toma de decisiones, parecen presentar dificultades para muchos encuestados, quienes con frecuencia responden “no sabe”). Tercera, un gran número de respuestas “no sabe” podría implicar que el encuestado no comprendió bien ciertas preguntas.

¹³ ACNUR se propone ampliar el alcance de la difusión de partes de sus planes operativos a nivel país entre los donantes y otras partes interesadas a fines de 2011.



- Las calificaciones otorgadas en la encuesta de MOPAN pueden no ser coherentes entre todos los encuestados, especialmente teniendo en cuenta la cantidad de culturas diferentes involucradas en las evaluaciones de MOPAN. Una limitación potencial es el “sesgo de la tendencia central” (la tendencia de los encuestados a evitar los extremos en los cuestionarios con escalas de ponderación). Las diferencias culturales también pueden contribuir a este sesgo, dado que los encuestados de algunas culturas pueden no estar muy dispuestos a criticar o no sentirse ávidos de halagar.

Triangulación de datos

- La validez de una evaluación aumenta cuando se combinan varias fuentes de información. A pesar que el enfoque común combina la encuesta de percepciones de las partes interesadas y el análisis de documentos que puede proporcionar información corroborativa (por ej. informes de evaluación), no incluye entrevistas, grupos de análisis, y otros métodos de recopilación de datos entre el personal de la organización u otros encuestados que podría ser de ayuda en el análisis de los comportamientos, sistemas y procedimientos orientados a resultados dentro de la organización.

Análisis de datos

- La práctica que MOPAN establece de ponderar las respuestas de acuerdo con la cantidad de encuestados en cada categoría, amplifica las voces de los grupos de encuestados menos numerosos. La cantidad relativamente grande de respuestas brindadas por los socios directos de ACNUR y los donantes de MOPAN en contraposición con la pequeña cantidad de respuestas recibidas de los gobiernos beneficiarios resalta la necesidad de interpretar con cautela las comparaciones de las puntuaciones de las Figuras en las que participó la categoría “gobiernos beneficiarios”.
- A pesar que el análisis de documentos puede realizar observaciones sobre los contenidos de un documento, no puede evaluar hasta qué punto la esencia de dicho documento se ha aplicado dentro de la organización (a menos que dicha aplicación esté documentada por separado).

Criterios para emitir juicios valorativos

- Aunque MOPAN utiliza estándares y criterios reconocidos para lo que se consideran buenas prácticas en una organización multilateral, dichos criterios no existen para todos los indicadores de MOPAN. Como resultado, MOPAN desarrolló muchos de los criterios utilizados en el análisis de documentos durante el proceso de evaluación. Todavía se está trabajando sobre los criterios y no deberían considerarse como la versión definitiva.
- Durante el análisis de documentos, las bajas calificaciones pueden deberse a la falta de disponibilidad de documentos institucionales que cumplan con los criterios de MOPAN (algunos de los cuales requieren muestras de un tipo de documento, como los planos del país, o que ciertos aspectos estén explícitamente documentados).
- La evaluación según el enfoque común produce puntuaciones o calificaciones numéricas que parecen tener un gran nivel de precisión, pero que, sin embargo, sólo pueden ofrecer un panorama general del rendimiento de una organización y ciertos fundamentos para mantener debates entre los miembros de MOPAN, la organización multilateral y otras partes interesadas, incluyendo gobiernos beneficiarios, socios directos, y organizaciones similares.

A pesar de ciertas limitaciones, el Equipo de Evaluación considera que la información presenta, a nivel general, un diagnóstico razonable sobre los sistemas asociados a la eficacia institucional de las organizaciones multilaterales.



3. Principales resultados

3.1 Introducción

Este capítulo presenta los resultados de la evaluación MOPAN 2011 sobre ACNUR. Los resultados se basan en la información recopilada en la encuesta y en el análisis de documentos.

La sección 3.2 presenta las calificaciones generales sobre el desempeño de ACNUR y resume las opiniones de los encuestados sobre las principales fortalezas y áreas a mejorar;

La sección 3.3 presenta los resultados sobre cada una de las cuatro áreas de desempeño (gestión estratégica, operativa, de relaciones y de conocimiento).

3.2 Calificaciones generales

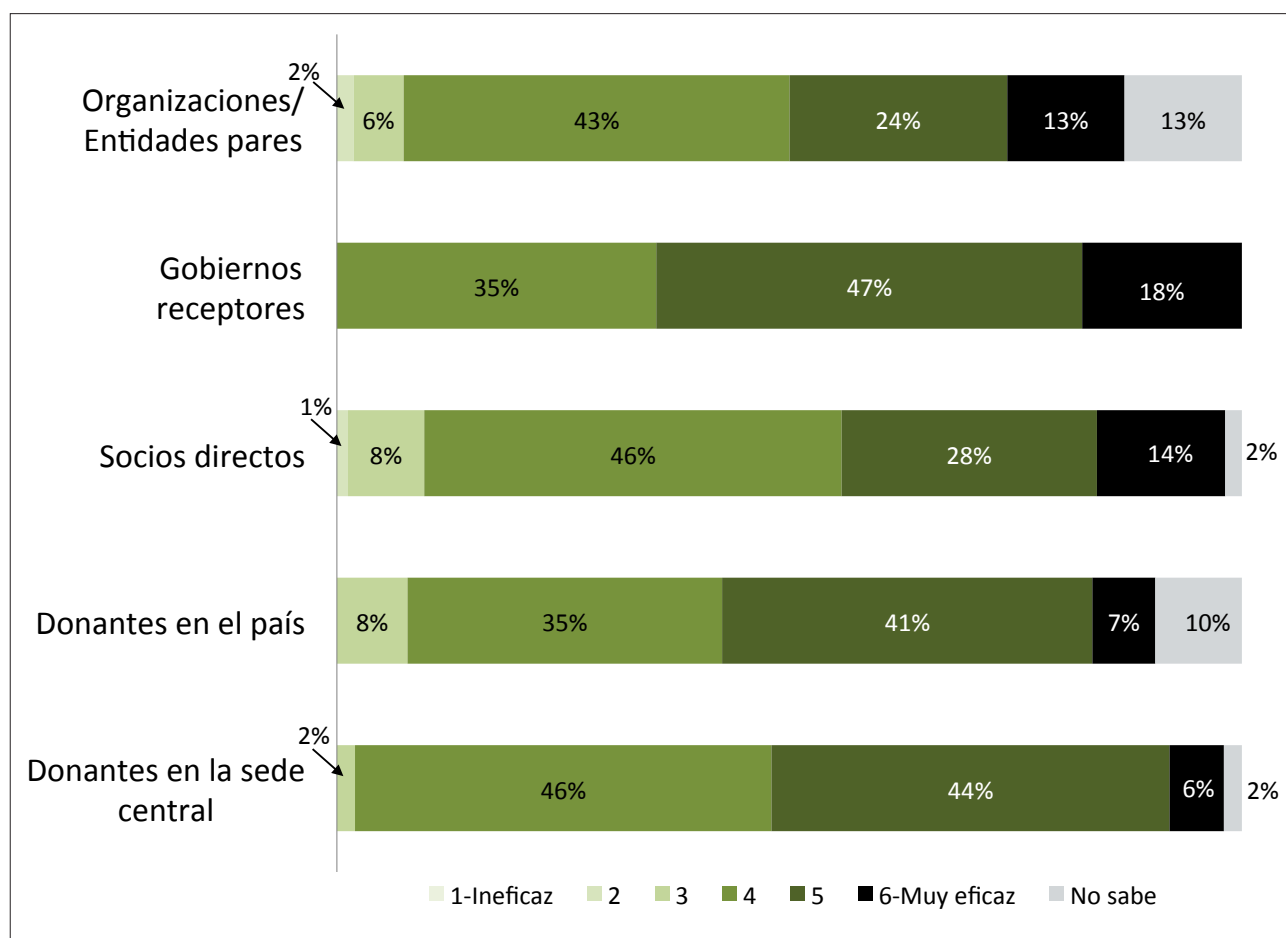
Esta sección ofrece un resumen de las calificaciones generales. Incluye: calificaciones otorgadas por los encuestados sobre la eficacia general interna de ACNUR, opiniones de los encuestados sobre las fortalezas y las áreas de ACNUR a mejorar y las calificaciones extraídas del análisis de documentos y la encuesta para cada uno de los Indicadores Clave de Desempeño.

Calificaciones de los encuestados para la eficacia interna de ACNUR

MOPAN definió “eficacia interna” como el grado de organización que presenta un organismo multilateral para apoyar a sus socios y beneficiarios en la elaboración y el logro de los resultados esperados. Se preguntó a los encuestados: “¿Cómo calificaría la eficacia interna general de ACNUR?”. Tal como se ilustra en la Figura 3.1, los gobiernos beneficiarios encuestados y los donantes de MOPAN en la sede central otorgaron calificaciones más altas a la eficacia interna de ACNUR que otros grupos de encuestados (y el 50% o más de cada grupo otorgó calificaciones de 5 ó 6 a esta pregunta).



Figura 3.1 Calificaciones generales para la eficacia interna de ACNUR por grupo de encuestados



► Opiniones de los encuestados sobre las fortalezas y áreas de ACNUR a mejorar

La encuesta incluía dos preguntas abiertas sobre el desarrollo donde se pedía a los encuestados que identificaran las mayores fortalezas y áreas de mejora dentro de ACNUR. De los 206 encuestados, 199 respondieron a la pregunta sobre las fortalezas y 186 respondieron a la pregunta sobre las áreas que se pueden mejorar¹⁴. A continuación, se resumen los comentarios para ilustrar la gama de percepciones, que se han clasificado en función de la proporción aproximada de los encuestados que compartían dicha opinión.

Muchos encuestados consideraron que las dos mayores fortalezas generales de ACNUR son su mandato explícito de brindar protección a los refugiados y su cooperación con los socios.

¹⁴ En este análisis, no se tuvieron en cuenta los encuestados que respondieron “sin comentarios” o algo similar.



Casi el 30% de los encuestados precisó que la mayor fortaleza de ACNUR se relaciona con su mandato. Enfatizaron en particular el mandato legal de ACNUR de proporcionar protección internacional a los refugiados y lo explícito y centrado de su mandato.

La cooperación y la coordinación de ACNUR con los socios se reconocieron como fortalezas por el 25% de los encuestados, principalmente por los socios directos que coordinan con ACNUR

sobre el terreno y por donantes en el país. Con frecuencia también se citaron su respeto por los socios y la creación de capacidad de los mismos.

Otras áreas de fortaleza (enfaticadas por un 15 a un 22% de los encuestados) incluyeron:

- El personal comprometido, competente y profesional de ACNUR
- La capacidad y los procedimientos operativos de ACNUR
- La flexibilidad y la respuesta inmediata ante situaciones de aparición repentina
- La experiencia, la pericia y el liderazgo de ACNUR en cuestiones sobre refugiados
- Su presencia sobre el terreno.

Comentarios de los encuestados sobre las fortalezas de ACNUR

“La organización ha recibido un mandato exclusivo y cuenta con un personal altamente dedicado.” (Donante en la sede central)

“El mandato de ACNUR goza de singular importancia. También es un respetado líder en cuestiones sobre refugiados con autoridad para comprometer a los gobiernos en cuestiones sensibles y para defender los derechos de los refugiados.” (Organización similar)

“Una de las mayores fortalezas de ACNUR radica en su labor continua para coordinar entre los socios el desarrollo de un plan de trabajo común que mejor se adapte a las necesidades de los beneficiarios.” (Socio directo)

“La capacidad para planificar y dar respuesta eficaz a situaciones que son esencialmente impredecibles” (Gobierno beneficiario)



El área de ACNUR que mayor necesidad de mejoras presenta es la coordinación con agencias de la ONU, socios y gobiernos.

Se perciben varias opiniones entre los encuestados con respecto a la coordinación de ACNUR con las agencias de la ONU, los socios, gobiernos y organizaciones similares. Aunque algunos donantes en el país y socios directos consideraron que esta área es una de las fortalezas de ACNUR, tal y como se señaló anteriormente, con mayor frecuencia se hizo referencia a este aspecto como un área que es preciso mejorar – eso fue lo indicado por el 37% de los encuestados en general, y más llamativamente, por el 63% de las organizaciones similares, que principalmente citaron la deficiente coordinación de ACNUR con las agencias de la ONU.

Comentarios de los encuestados sobre las áreas de ACNUR que es preciso mejorar

“Aunque la respuesta de ACNUR es a menudo rápida y efectiva, es necesario mejorar el enfoque estratégico y de colaboración con otros actores sobre el terreno, en particular con la familia de la ONU, así como el enfoque dado al grupo sectorial.” (Donante en la sede central)

“La agencia podría remunerar mejor y aprovechar más el uso de personal local.” (Gobierno beneficiario)

“Sería útil si ACNUR pudiera compartir información automáticamente también con aquellas agencias donantes que no se encuentran en el grupo conocido como “grupo núcleo”. (Donante en el país)

“ACNUR debería incluir a sus socios institucionales en el proceso de toma de decisiones (debería ser más participativo). Debería, asimismo, respetar la visión de la comunidad beneficiaria en los procesos de toma de decisiones relacionados con dicha comunidad.” (Socio directo)

“Con frecuencia funciona aisladamente. Son poco frecuentes los programas auténticamente conjuntos (planes de trabajo comunes y actividades de captación de fondos conjuntas) entre ACNUR y otras agencias de la ONU.” (Organización similar)

Otras áreas que es preciso mejorar (mencionadas por el 10% al 15% de los encuestados en general) fueron:

- La difusión de información a los socios, las partes interesadas, el público, e internamente
- Los recursos humanos (en particular, su insuficiencia y la falta de formación profesional, la rotación del personal y la paga insuficiente)
- Mantenerse fiel a su mandato (es decir, se percibe que la organización pone en riesgo su mandato desarrollando tareas de más largo plazo en lugar de centrarse en su mandato, etc.).

Calificaciones generales de los Indicadores Clave de Desempeño

La Figura 3.2 que se encuentra a continuación muestra las calificaciones extraídas del análisis de documentos y la encuesta para los indicadores clave del desempeño (KPIs) en el marco de la evaluación MOPAN 2011 de ACNUR. La barra gris presenta la puntuación otorgada por los encuestados, mientras que el rombo negro representa la puntuación extraída del análisis de documentos. Por ejemplo, en el primer indicador, “ofrecer orientaciones para la obtención de resultados”, el ACNUR obtuvo una puntuación de 4,50 (alto) en la encuesta y de 5 (alto) en el análisis de documentos.

Las calificaciones generales extraídas de la encuesta y del análisis de documentos sugieren que el desempeño de ACNUR en la mayoría de los Indicadores Clave de Desempeño es adecuado o recibe calificaciones superiores.

En los resultados de la encuesta, ACNUR recibió puntuaciones de adecuado o alto en los 20 KPI. De los 78 micro-indicadores evaluados en la encuesta, ACNUR recibió 20 calificaciones de alto y 58 calificaciones de adecuado. No recibió ninguna calificación de muy alto, muy bajo, bajo ni inadecuado.



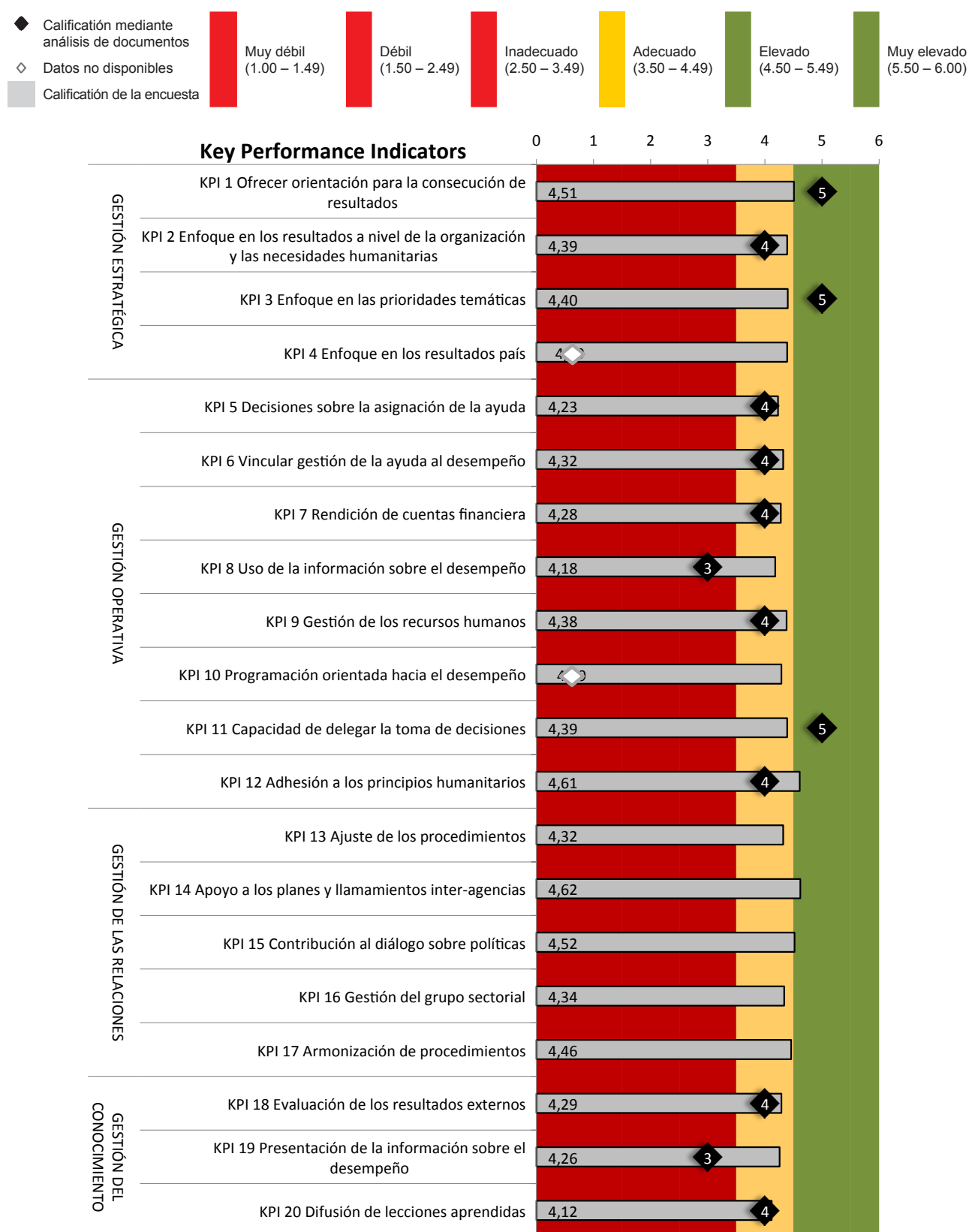
En el análisis de documentos, ACNUR recibió puntuaciones de adecuado o calificaciones superiores en 11 de los 13 KPI calificados¹⁵.

Las calificaciones de la encuesta y de los análisis de documentos fueron diferentes en relación con varios KPI que recibieron menores calificaciones en el análisis de documentos que por parte de los encuestados. En las siguientes secciones que se ocupan de cada KPI se consignan las razones de estas diferencias. En algunos casos, las calificaciones según los análisis de documentos resultaron afectadas negativamente porque algunos de los documentos que habían de someterse al análisis no eran de dominio público.

¹⁵ Aunque en el análisis de documentos se consideraron los KPI y los micro-indicadores, no todos fueron calificados. Ver la sección 2.3.



Figura 3.2 Calificaciones globales recibidas por los Indicadores clave de desempeño (puntuación media de las calificaciones de todos los encuestados y del análisis de documentos)





3.3 Desempeño de ACNUR en la gestión estratégica, operativa, de las relaciones y del conocimiento

3.3.1 Resumen

Esta sección presenta los resultados de la evaluación MOPAN 2011 de ACNUR en cuatro áreas de desempeño (cuadrantes): gestión estratégica, gestión operativa, gestión de las relaciones y gestión del conocimiento.

Las siguientes secciones (3.3.2 a 3.3.5) ofrecen las calificaciones totales de la encuesta y el análisis de documentos para los KPI de cada cuadrante, puntuaciones medias por grupo de encuestados y resultados basados en el análisis de las calificaciones extraídas de la encuesta y el análisis de documentos en cada cuadrante.

En aquellos casos en los que se identificaron diferencias estadísticamente significativas entre las categorías de encuestados, se ha hecho expresa mención a esas diferencias. Se hizo también mención a las calificaciones divergentes entre los resultados de la encuesta y las calificaciones según los análisis de documentos.

Los resultados de la encuesta para cada KPI y MI por cuadrante se presentan en el Volumen II, Apéndice V. Las calificaciones según los análisis de documentos se presentan en el Volumen II, Apéndice VI.

3.3.2 Gestión estratégica

Las partes interesadas le otorgaron a ACNUR la calificación de adecuado o alto en todas las áreas de gestión estratégica. El análisis de documentos otorgó a ACNUR la calificación de adecuado a alto en la mayoría de las áreas salvo en las que se relacionan con su marco de resultados.

La Figura 3.3 ilustra las calificaciones globales de la encuesta y del análisis de documentos recibidas en los cuatro KPI del cuadrante de gestión estratégica.

Los encuestados le otorgaron a ACNUR la calificación de adecuado o alto en todas las áreas de gestión estratégica. Otorgaron calificaciones más altas a indicadores que se relacionan con la estrategia y el liderazgo de ACNUR en lo que concierne a la gestión de los resultados. Estas respuestas sugieren que el sistema de valores de ACNUR favorece la orientación hacia los resultados y se focaliza en sus socios directos y beneficiarios. Los encuestados también señalaron la aplicación, por parte de ACNUR, de los enfoques basados en los derechos humanos como prioridad transversal tanto como su consulta con los socios en el desarrollo de respuestas humanitarias en sus calificaciones.

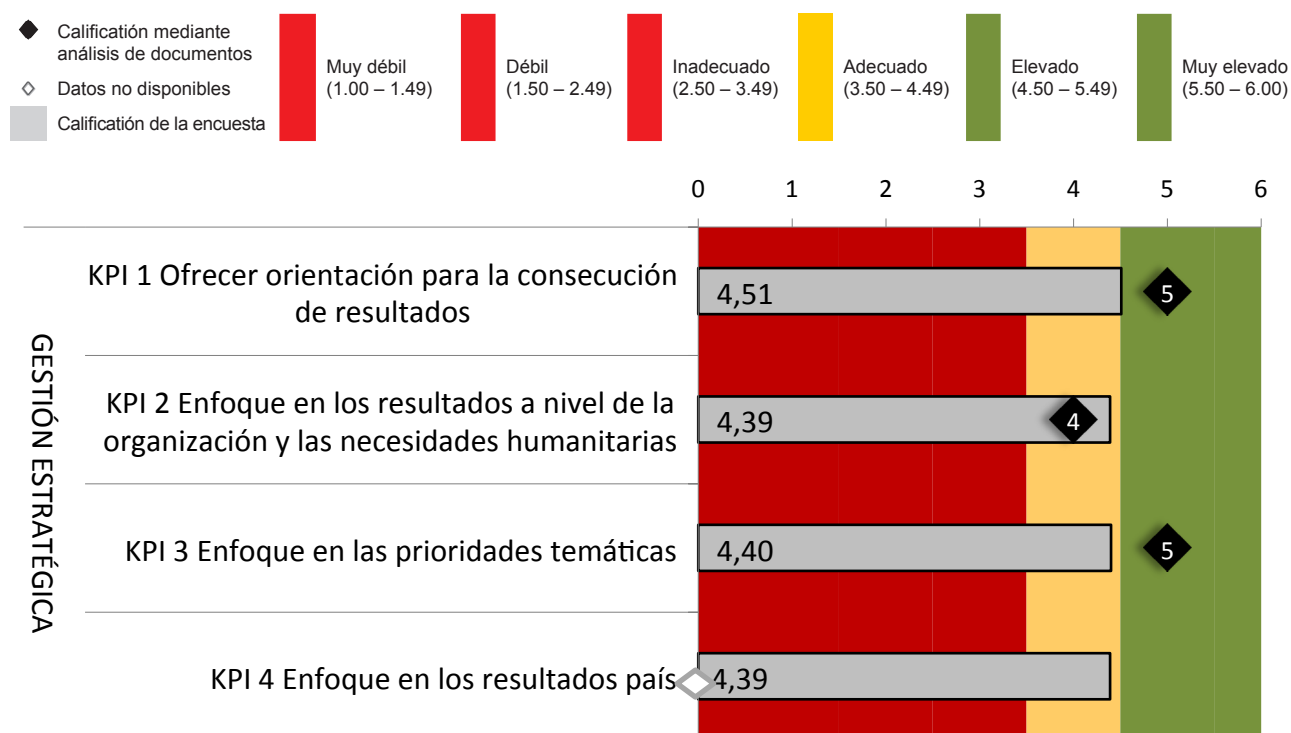
De acuerdo con el análisis de documentos, ACNUR da alto a la hora de poner los documentos clave a disposición de los socios clave, incluyendo el público, al tener una estrategia institucional basada en un mandato claro, y en su enfoque en prioridades temáticas transversales. También ha hecho importantes avances en la promoción de la gestión de resultados. Sin embargo, los indicadores relativos al marco de resultados de ACNUR han recibido calificaciones inferiores.

Tal como ya se ha señalado en este documento, ACNUR ha emprendido un importante proceso de reforma estructural e institucional que en el momento en que se efectuó esta evaluación estaba recibiendo los ajustes finales. Esta reforma cubre diferentes aspectos de la estructura y las funciones institucionales de ACNUR, siendo uno de ellos la gestión basada en los resultados. En 2009, el proceso de reforma pasó a la fase de aplicación. Por lo tanto, la aplicación de nuevas herramientas y prácticas es reciente, de modo que en algunos casos es aún muy prematuro evaluar



sus resultados, al menos desde el punto de vista de los documentos a los que fue posible acceder para efectuar el análisis.

Figura 3.3 Cuadrante I. Gestión estratégica, calificaciones según la encuesta y el análisis de documentos



La Figura 3.4 ilustra la puntuación media recibida por los cuatro KPI por parte de todos los encuestados y divididos por categoría de encuestados.

Figura 3.4 Cuadrante I. Gestión estratégica, puntuación media según grupo de encuestados



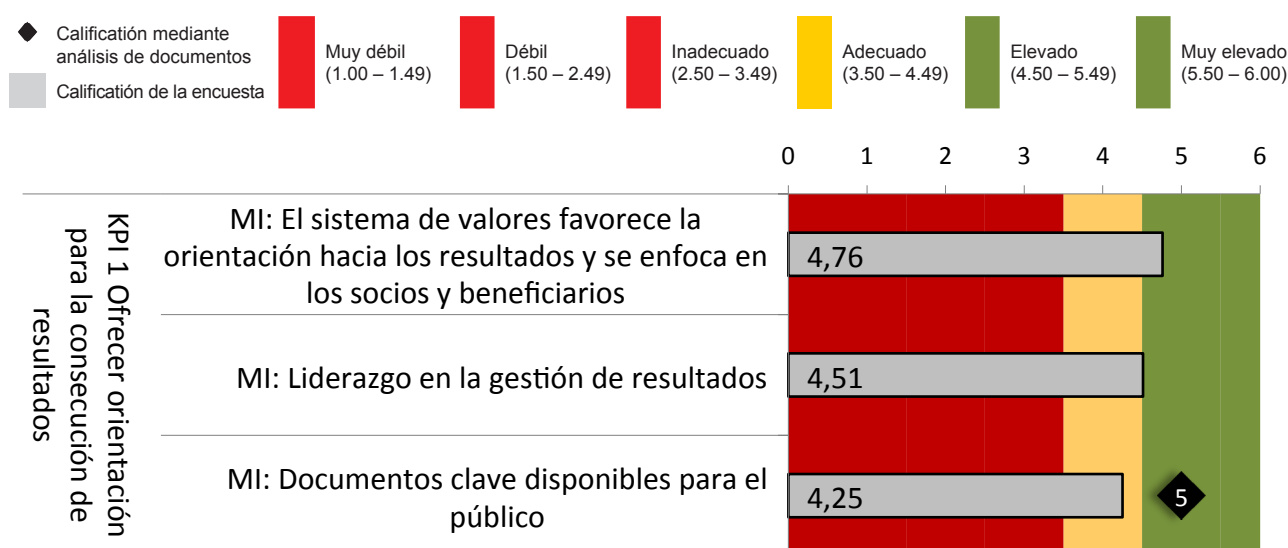
	Puntuación Media Total	Organizaciones/Entidades pares	Gobiernos receptores	Socios directos	Donantes en el país	Donantes en la sede central
KPI 1 Ofrecer orientación para la consecución de resultados	4,51	4,33	4,66	4,74	4,47	4,47
KPI 2 Enfoque en los resultados a nivel de la organización y las necesidades humanitarias	4,39	4,60	4,86	NA	4,16	4,38
KPI 3 Enfoque en las prioridades temáticas	4,40	4,18	4,63	NA	4,31	4,40
KPI 4 Enfoque en los resultados país	4,39	4,30	4,60	4,44	4,30	4,23

► KPI 1: Ofrecer orientación para la consecución de resultados

Hallazgo 1: Los encuestados consideran que la dirección ejecutiva de ACNUR ofrece una alta orientación para el logro de resultados centrados en actores externos/beneficiarios. En su página web, ACNUR también pone a disposición del gran público documentos estratégicos clave y documentos relativos a la organización en su conjunto.

ACNUR recibió la calificación de adecuado o calificaciones superiores en este KPI por parte del 77% de los encuestados. Los encuestados de los gobiernos beneficiarios y los socios directos otorgaron a ACNUR calificaciones más altas que los encuestados de organizaciones similares y los donantes de MOPAN. El análisis de documentos, que sólo calificó el MI relativo a la disponibilidad de documentos clave, le otorgó a ACNUR una puntuación de alto dado que hay documentos institucionales clave disponibles en la página web de la organización¹⁶.

Figura 3.5 KPI 1: Ofrecer orientación para la consecución de resultados, calificaciones de los micro-indicadores



MI 1.1 – El sistema de valores favorece la orientación hacia los resultados y se enfoca en los socios y beneficiarios

La mayoría de los encuestados otorgó calificaciones de adecuado o calificaciones superiores a las cuatro preguntas de este MI (que eran consignas relativas al énfasis de ACNUR en los resultados, socios humanitarios y beneficiarios directos, así como también su respeto por los principios humanitarios).

Los encuestados de los gobiernos beneficiarios le otorgaron a ACNUR calificaciones más altas que los otros grupos de encuestados por su énfasis en los resultados (el 76% otorgó una calificación de alto o muy alto). Los donantes en la sede central fueron menos positivos que la mayoría de los otros grupos de encuestados en lo relativo a la focalización de ACNUR sobre los socios humanitarios y esta diferencia es estadísticamente significativa. Sin embargo, el respeto de ACNUR por los principios humanitarios recibió una calificación de alto – esta fue la puntuación global más alta de la evaluación de MOPAN, y también la puntuación más alta de los donantes en la sede central.

¹⁶ Sin embargo, tal como ha sido consignado en otras partes de la evaluación, la documentación sobre ciertos temas, como sería el caso de las operaciones en los países y los diferentes niveles del marco de resultados institucional, no son de dominio público.



MI 1.2 – Liderazgo en la gestión de resultados

Entre los donantes de MOPAN en la sede central y los encuestados de los gobiernos beneficiarios, que fueron los únicos grupos a los que se les formularon preguntas sobre este MI, el 81% coincidió en que la Dirección General de ACNUR presenta un liderazgo en la gestión de resultados. Las calificaciones de los gobiernos beneficiarios fueron superiores a las otorgadas por los donantes en la sede central.

MI 1.3 – Documentos clave disponibles para el público

Considerados globalmente, todos los grupos de encuestados coincidieron en que la práctica de ACNUR de poner a disposición de los socios clave, incluyendo el gran público, documentos clave, es adecuada. Los criterios de MOPAN para el análisis de documentos se centraron en documentos estratégicos de la organización en su conjunto tales como el Estatuto de ACNUR, los documentos del Comité Ejecutivo y de los Comités Permanentes, los Llamamientos Mundiales y los Informes Mundiales, organigramas, informes de auditoría y de evaluación y presupuestos. Todos ellos se encuentran en el sitio web de ACNUR en inglés, algunos de ellos en francés y en otros idiomas. Sin embargo, los planes de operaciones nacionales actuales no se encuentran publicados. No obstante, se pondrán a disposición de la comunidad de donantes parte de estos planes en línea a través del software *Global Focus*.¹⁷ Desde 2010 rige en ACNUR una política integral de clasificación, manejo y revelación de información, aunque dicha política no se encuentra publicada en su sitio web.

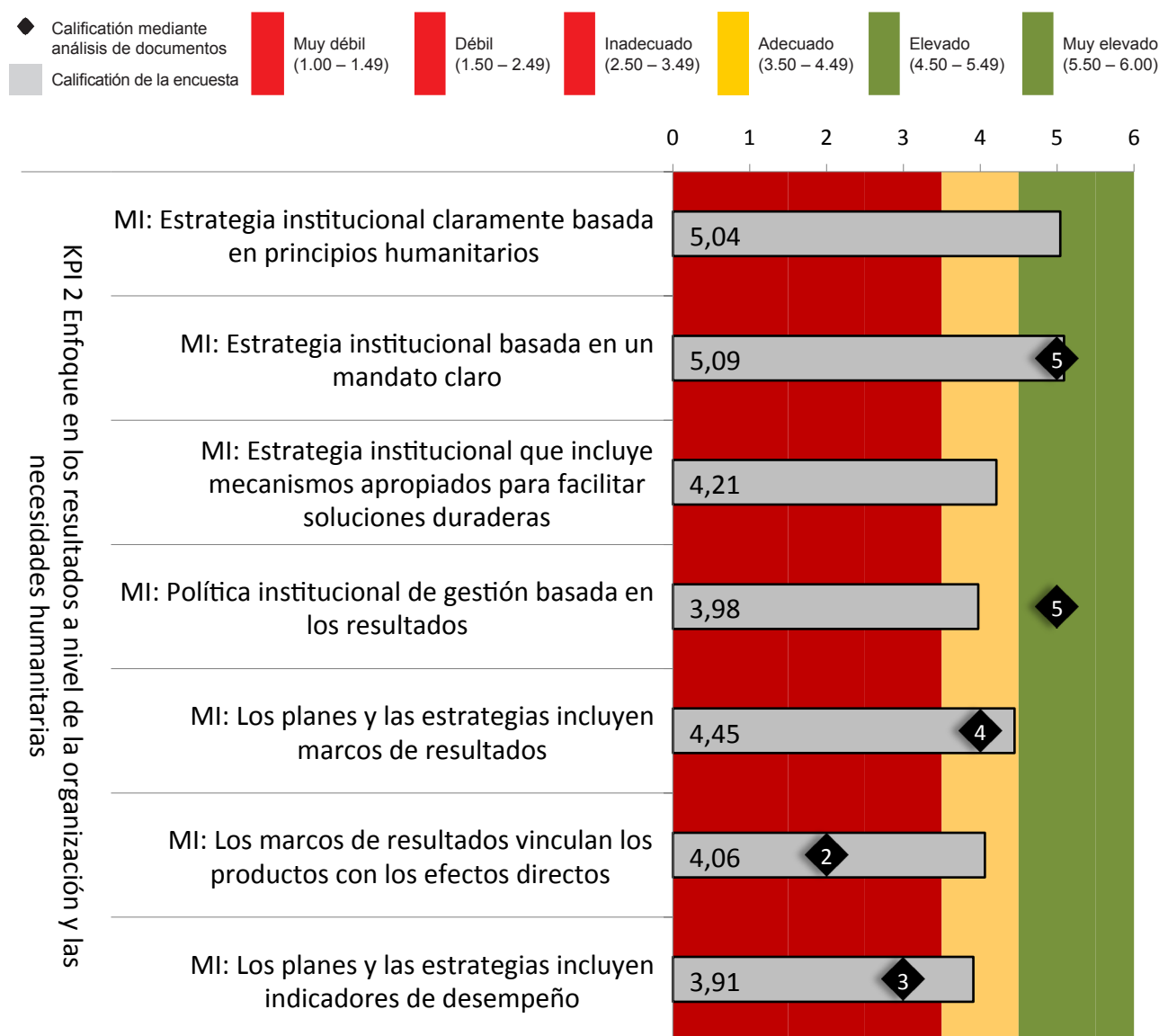
► KPI 2: Enfoque en los resultados a nivel de la organización y las necesidades humanitarias

Hallazgo 2: La estrategia institucional de ACNUR hace mucho hincapié en las necesidades humanitarias. El análisis de documentos reveló que ACNUR está fortaleciendo su gestión basada en los resultados, pero que el sistema que está en marcha actualmente es complejo, y, aunque esta circunstancia no es sorprendente, su marco de resultados aún necesita ciertos ajustes.

Como ya se ha dicho, ACNUR está introduciendo diversos cambios para mejorar su enfoque en los resultados. Se han encarado diversas iniciativas desde 2006: i) la introducción del marco de resultados, que es un marco general basado en la protección que describe los resultados que ACNUR se propone conseguir, ii) el aprovechamiento del software *Focus*, que es una herramienta de apoyo al sistema institucional por resultados, iii) el uso de un marco analítico llamado Prioridades Estratégicas Globales.

En la encuesta se les preguntó a todos los encuestados que no eran socios directos sobre la importancia que pone ACNUR en las necesidades humanitarias y en los resultados a nivel organización. En su totalidad calificaron a ACNUR como adecuado o alto en los siete MI cubiertos por este KPI, lo cual sugiere que se está avanzando en estas áreas. Los encuestados de organizaciones similares y los gobiernos beneficiarios otorgaron calificaciones más altas que los donantes de MOPAN. Las calificaciones otorgadas a este KPI según los análisis de documentos oscilan entre bajo y alto.

¹⁷ Sin embargo, como lo ha hecho notar ACNUR, el procedimiento estándar consiste en invitar a la mayoría de las partes interesadas (los gobiernos organizadores, los socios de ACNUR para la aplicación, los donantes) a talleres en los cuales se analizan los parámetros generales del ejercicio anual del programa.

**Figura 3.6 KPI 2: Enfoque en los resultados a nivel de la organización y las necesidades humanitarias, calificaciones de los micro-indicadores**

MI 2.1 – Estrategia institucional claramente basada en principios humanitarios

La mayoría de los encuestados (el 88%) otorgó calificaciones de adecuado o calificaciones superiores a este MI. La estrategia de ACNUR se plasma en su Llamamiento Mundial, que se publica anualmente y que contiene las Prioridades Estratégicas Globales (PEG) que constituyen un anteproyecto de las operaciones de ACNUR.

El resumen escrito por el Alto Comisionado en su último Llamamiento Mundial¹⁸ subraya la adhesión de ACNUR a los principios de neutralidad, independencia e imparcialidad. Aunque el resto del Llamamiento Mundial no hace referencia a los principios humanitarios en sentido estricto, refleja explícitamente el espíritu de estos principios.

18 ACNUR (2010). *Global Appeal 2011 Update*. Extraído el 2 de mayo de 2011 de <http://www.unhcr.org/ga11/index.html#/home>



MI 2.2 – Estrategia institucional basada en un mandato claro

Tanto en el análisis de documentos como en la encuesta se le atribuyeron a ACNUR calificaciones de alto para este MI. La mayoría de los encuestados (el 85%) le otorgó a ACNUR una calificación de adecuado o calificaciones superiores y un 73% le otorgó calificaciones de alto o muy alto.

El análisis de documentos puso de relieve que el Estatuto y la Actualización del Llamamiento Mundial 2011 están alineados, aunque los puntos de contacto no son explícitos. El mandato de ACNUR fue establecido en su Estatuto (1951) y fue luego objeto de revisión por parte de las resoluciones de la Asamblea General¹⁹. El Llamamiento Mundial 2011 señala siete Prioridades Estratégicas Globales (PEG) que indican el modo en que ACNUR cumplirá con su mandato de protección de los refugiados y otras personas que necesitan la protección y asistencia de ACNUR. (Seis de las PEG están vinculadas a la protección internacional mientras que una está vinculada con la gestión de ACNUR).

MI 2.3 – Estrategia institucional que incluye mecanismos apropiados para facilitar soluciones duraderas

Una de las Prioridades Estratégicas Globales de ACNUR y un componente importante de su mandato de protección consiste en intensificar la labor de hallar soluciones duraderas para personas que necesitan la protección y asistencia de ACNUR. En su conjunto, los encuestados atribuyeron a la organización la calificación de adecuado en cuanto a contar con mecanismos apropiados en su estrategia para facilitar estas soluciones. Los encuestados de los gobiernos beneficiarios le otorgaron la calificación de alto mientras que los encuestados de organizaciones similares atribuyeron una calificación que se situó en el rango de “adecuado” pero que fue significativamente más baja que las calificaciones conferidas por otros grupos.

MI 2.4 – Política institucional de gestión basada en los resultados

Los donantes en la sede central, que fueron el único grupo de encuestados al que se le formuló esta pregunta, le atribuyeron a ACNUR la calificación de adecuado globalmente en cuanto a garantizar que se aplica la gestión basada en los resultados en todos los estamentos de la institución. Sin embargo, también le otorgaron a este MI el número más alto de respuestas calificándole de inadecuado (24%).

El análisis de documentos se centró en la política y en el marco institucional de ACNUR para la promoción de la gestión basada en los resultados (GBR), incluyendo la labor de crear capacidad institucional para la GBR. En fechas recientes, ACNUR ha implementado diversas iniciativas que, consideradas en su conjunto, sientan las bases para el fortalecimiento de su enfoque en los resultados. La revisión de la GBR practicada en ACNUR durante 2010 bajo el título *Measure for measure: A field-based snapshot of the implementation of results-based management in ACNUR*,²⁰ se refirió a las aportaciones positivas a la creación de capacidad en este aspecto en ACNUR sin dejar de mencionar algunos factores limitativos de la aplicación como sería el caso del impacto limitado en la cultura institucional y el grado de exigencia intrínseco en esta reforma amplia y compleja. La respuesta de la dirección a esta revisión reconoció la necesidad de brindar mayor capacitación sobre la GBR y se comprometió a incrementar las capacitaciones en esta área, acción que se concretó durante el primer trimestre de 2011.

MI 2.5 – Los planes y las estrategias incluyen marcos de resultados

La mayoría de los encuestados (el 77%) percibieron la estrategia de ACNUR como adecuada y que contiene resultados institucionales y humanitarios explícitos.

¹⁹ La asistencia que brinda ACNUR a los Desplazados Internos no está contemplada por el mandato original de la institución, pero se acepta esa práctica mientras no socave su mandato.

²⁰ ACNUR (2010). *A field-based snapshot of the implementation of results based management in UNHCR*, Extraído el 2 de mayo de 2011 de <http://www.unhcr.org/4cf3ad8f9.html>



En diciembre de 2008, ACNUR incluyó un marco de resultados como parte de las reformas que ha emprendido en el área institucional por resultados. El marco incluye resultados a diferentes niveles (es decir, metas, objetivos y más de 700 productos) y es parte del software *Focus* de ACNUR²¹. La Evaluación de MOPAN tomó como base una revisión del marco de resultados y de las Prioridades Estratégicas Globales para 2011²².

Las Prioridades Estratégicas Globales (PEG) representan una mejora en comparación con los Objetivos Estratégicos Globales anteriormente plasmados en los Llamamientos Mundiales 2008-2009 y 2009. Estos últimos sólo exponían los objetivos y sus respectivas metas de desempeño, mientras que ahora las PEG exponen las prioridades con sus indicadores, la situación actual (los valores basales) y las metas.

El marco de resultados proporciona productos estándar que se han asociado con cada indicador de objetivos/impacto y refleja la significativa labor realizada por ACNUR para categorizar sus actividades institucionales y vincularlas a los resultados. Sin embargo, es el segundo año completo de esta aplicación y ACNUR aún está efectuando ajustes al marco. La mera cantidad de productos y la necesidad de equilibrar la especificidad según el país y el tipo de operación con las necesidades institucionales de información sobre el desempeño probablemente sigan representando un desafío²³.

MI 2.6 – Los marcos de resultados vinculan los productos con los efectos directos

Se identificó una divergencia entre las calificaciones otorgadas por el análisis de documentos (bajo) y por la encuesta (adecuado) a este MI.

Los donantes en la sede central, el único grupo de encuestados al que se le planteó esta pregunta, consideraron que los marcos de resultados de ACNUR presentan vínculos causales adecuados entre los aportes y los productos y los resultados directos.

Focus, el sistema de ACNUR que respalda su gestión basada en los resultados, proporciona una plataforma para vincular “técnicamente” los aportes a los productos y los resultados de nivel superior. El sistema no estará en condiciones de retratar la teoría del cambio que vincula los productos con las clases de resultados deseados en un contexto en particular. Las vinculaciones entre los diferentes niveles de resultados deberían ser especificadas en notas narrativas a los planes operativos en los países (tal como se indica más adelante en el análisis del KPI 4.)

Tal y como sucede en otras organizaciones, existe una significativa distancia causal entre los productos identificados y el resultado de nivel superior (objetivo/indicador de impacto). En consecuencia, puede suceder que surjan desafíos asociados con la compilación y el uso de los datos obtenidos sobre la gran cantidad de productos estándar. En particular, pensamos que garantizar que las informaciones compiladas (a nivel del producto) puedan admitir el análisis de las aportaciones que hacen estos productos a los resultados de nivel superior – el indicador de objetivos/impactos del marco de resultados de ACNUR – puede constituir un desafío. ACNUR se encuentra en la actualidad abocada a revisar su marco de resultados para mejorar la formulación de los objetivos y los productos. El nuevo marco de resultados se aplicará en los ejercicios de planificación de 2012-2013.

21 *Ibid.*, (página 19)

22 Aunque el marco de resultados completo de *Focus* no se ha publicado en línea, ACNUR está trabajando en una interfaz para permitir a los miembros del Comité Ejecutivo acceder a parte de la información de planificación operativa del sistema. Esta interfaz debería quedar establecida a finales de 2011.

23 Se hace referencia a algunos de estos desafíos en el informe más reciente de la Junta de Auditores de la ONU (2011) el que analizó los avances de ACNUR en la elaboración de informes de desempeño y la gestión basada en los resultados y en el estudio llamado *Measure for measure: A field-based snapshot of the implementation of results based management in UNHCR* (2010).



MI 2.7 – Los planes y las estrategias incluyen indicadores de desempeño

Los donantes en la sede central consideraron que la estrategia de ACNUR incluye adecuadamente indicadores mensurables a los niveles del producto y del resultado. Esta pregunta no se le formuló a otros grupos de encuestados.

Sin embargo, el análisis de documentos le otorgó a ACNUR la calificación de inadecuado para este MI. A nivel de las PEG, los indicadores son a menudo relevantes en cuanto a los resultados con los que están asociados dentro del marco. La mayoría de los indicadores carece de claridad y ello puede plantear dificultades para la medición. Uno de los aspectos positivos de las PEG es que tienen metas que deberían ser alcanzarse a fines de 2011 y que constituirán la base para la elaboración de informes. Sin embargo, puede suceder que resulte difícil realizar un control si se tiene en cuenta que para algunos de los indicadores, los valores de base (es decir, la situación actual) y las metas no emplean la misma unidad de análisis.

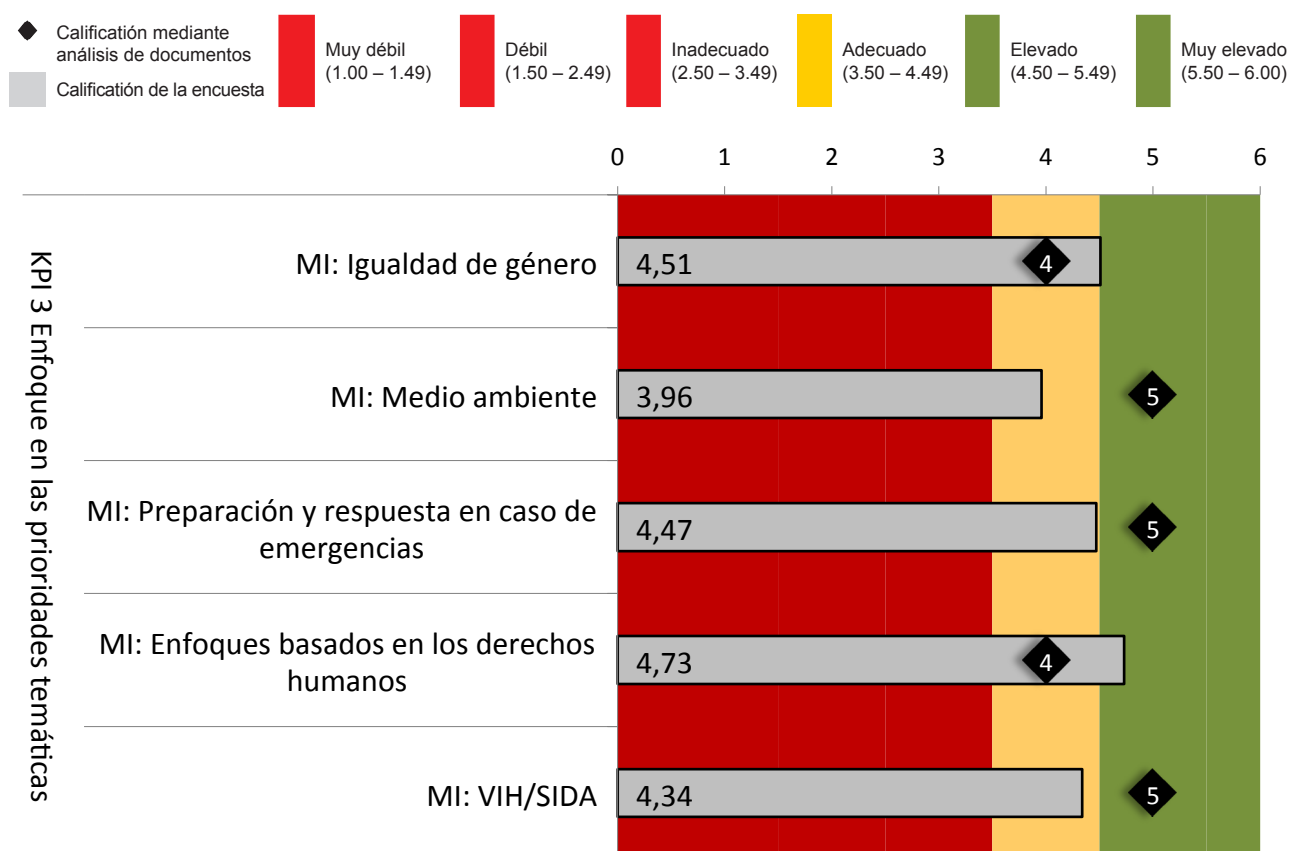
A nivel de producto, muchos de los indicadores tienden a centrarse en el volumen de actividad. En su revisión permanente del marco de resultados, ACNUR se propone modificar los indicadores para que sean más mensurables.

► KPI 3: Enfoque en las prioridades temáticas

Hallazgo 3: El enfoque de ACNUR en las prioridades temáticas transversales recibió la calificación de adecuado por parte de los encuestados, mientras que el análisis de documentos consideró que el desempeño de ACNUR en esta área es alto.

El Enfoque Común de MOPAN examinó cinco prioridades temáticas transversales o áreas de focalización en ACNUR: la igualdad de género, la política medioambiental y sus prácticas de evaluación, la preparación y respuesta para casos de emergencia, los enfoques basados en los derechos humanos y el VIH/SIDA.

Tanto la encuesta como el análisis de documentos atribuyeron a ACNUR la calificación de adecuado o alto en las cinco prioridades temáticas. En general, los encuestados de los gobiernos beneficiarios atribuyeron a la organización la calificación de alto en este KPI, mientras que otros grupos de encuestados lo calificaron como adecuado. A los socios directos no se les formularon preguntas relativas a este KPI.

**Figura 3.7 KPI 3: Enfoque en las prioridades temáticas, calificaciones de los micro-indicadores**

MI 3.1 – Igualdad de género

La mayoría de los encuestados (80%) otorgó calificaciones de adecuado o calificaciones superiores a la integración de ACNUR de la igualdad de género en su tarea de programación. Los encuestados de los gobiernos beneficiarios le otorgaron a ACNUR calificaciones más altas que los otros grupos.

El análisis de documentos le otorgó a ACNUR la calificación de adecuado para este MI. Aunque el Llamamiento Mundial 2011 no identifica la integración de la igualdad de género como una prioridad transversal en sí, subraya la importancia de aplicar la estrategia de incorporación de la perspectiva de edades, género y diversidad con mayor efectividad.

Algunas de las medidas introducidas en el contexto de la estrategia de incorporación de la perspectiva de edades, género y diversidad reflejan la labor de ACNUR para garantizar que las perspectivas de género puedan incorporarse tanto en sus prácticas institucionales y de programación como en sus sistemas y su personal. La estrategia de incorporación de la perspectiva de edades, género y diversidad incluye un marco de responsabilidad que le exige al personal revisar la aplicación de las acciones emprendidas y presentar informes anuales sobre el avance.

Desde 2007, ACNUR también aplicó una política para lograr la igualdad de género en la composición de sus recursos humanos.

En 2010, una evaluación independiente de la primera fase de la aplicación de la estrategia de incorporación de la perspectiva de edades, género y diversidad (2007-2009) concluyó que la estrategia era amplia, innovadora y de gran relevancia para ACNUR. También señaló que su



aplicación se encontraba afectada por una carencia de capacidades, inversiones y de apoyo de la Dirección General y que el desempeño no había sido uniforme en el momento de alcanzar los objetivos de la estrategia de incorporación de la perspectiva de edades, género y diversidad. Por lo tanto, y aunque los resultados temporales a nivel de políticas, defensa de intereses y aspecto operativo fueron positivos, sería preciso que ACNUR intensificase la labor de integrar plenamente la igualdad de género y la diversidad en todas sus operaciones.

MI 3.2 – Medio ambiente

En su conjunto, los encuestados coincidieron en que ACNUR se ocupa suficientemente de la manera de tomar en consideración las cuestiones medioambientales en el momento de dispensar acción humanitaria.

El análisis de documentos le otorgó a ACNUR la calificación de alto para este MI. El Llamamiento Mundial 2011 especifica que la conservación medioambiental y la gestión sostenible de los recursos naturales son cuestiones prioritarias para ACNUR e incluye la protección medioambiental entre sus prioridades. Las Pautas Medioambientales de la institución reconocen que las cuestiones medioambientales son transversales. Exigen que la institución se comprometa aplicando prácticas medioambientales responsables en su gestión interna (prácticas de adquisición y contratación, pautas/manuales sectoriales y capacitación para el personal en la planificación, la programación, la supervisión y el control de las actividades relativas al medio ambiente) y especifican las medidas que se han de tomar en las situaciones de refugiados (como, por ejemplo, designar un especialista/coordinador/funcionario de enlace medioambiental y establecer un grupo de trabajo para tareas medioambientales).

MI 3.3 –Preparación y respuesta para caso de emergencia

Los encuestados le atribuyeron a ACNUR la calificación de adecuado para este MI. Los donantes de la sede central y en el país y los encuestados de los gobiernos beneficiarios atribuyeron a ACNUR la calificación de alto, mientras que los encuestados de organizaciones similares le otorgaron la calificación de adecuado en lo relativo a la integración de la preparación y la respuesta para casos de emergencia en su labor. Las diferencias entre las calificaciones otorgadas por los encuestados de organizaciones similares y los otros grupos fueron estadísticamente significativas.

El análisis de documentos le otorgó a ACNUR la calificación de alto en este MI. La preparación y la respuesta para casos de emergencia forma parte de la séptima Prioridad Estratégica Global (PEG) identificada en el Llamamiento Mundial 2011, que se utiliza para identificar prioridades locales y brindarle un enfoque a las intervenciones de protección. Es más, el Llamamiento Mundial identifica a esta área como una función clave que ACNUR procurará fortalecer y su Informe Mundial 2010 informa sobre los avances logrados en 2010 para alcanzar las metas en este aspecto. ACNUR también creó un Manual para Emergencias, que incluye una sección sobre gestión de emergencias con pautas para las diversas actividades que se deben realizar en las fases de preparación y respuesta para casos de emergencia (por ejemplo, el diseño de planes de contingencia y de alertas tempranas, las necesidades iniciales, la planificación de operaciones, la coordinación y la organización en el sitio, etc.).

ACNUR revisó las pautas sobre preparación y respuesta para casos de emergencia en la Oficina en 2009 y en fechas recientes diseñó un planteamiento a nivel de toda la organización que debe aplicarse a la movilización de recursos humanos para casos de emergencia.

MI 3.4 – Enfoques basados en los derechos humanos

La mayoría de los encuestados (el 85%) otorgó calificaciones de adecuado o calificaciones superiores para este MI, mientras que el análisis de documentos otorgó a ACNUR la calificación de adecuado.



En cierta forma, los derechos humanos son la piedra angular de ACNUR por su mandato de garantizar el derecho a la protección internacional a todos los refugiados y personas que lo necesitan. El Llamamiento Mundial 2011 especifica que ACNUR se centrará en los principios de los derechos humanos en todas las áreas de su trabajo; el Comité Ejecutivo reforzó el compromiso asumido por la Oficina de adoptar un enfoque basado en los derechos humanos en su labor con las personas que necesitan la protección y asistencia de ACNUR. Existen pruebas de que ACNUR proporciona capacitación y directrices a su personal sobre los derechos humanos para fortalecer la capacidad de la institución en este aspecto.

MI 3.5 – VIH/SIDA

En su conjunto, los encuestados le atribuyeron a ACNUR la calificación de adecuado para este MI, mientras que el análisis de documentos lo calificó como alto.

El Llamamiento Mundial 2011 identifica al VIH/SIDA como una prioridad temática transversal y las PEG incluyen al VIH/SIDA como una prioridad bajo la PEG 4. Es más, en el Plan Estratégico de ACNUR para el VIH (2008-2012), uno de los objetivos estratégicos para la organización se vincula con el empleo de un enfoque multisectorial del VIH/SIDA. Un informe de 2009 señaló que ACNUR se proponía incluir “la programación relativa al VIH como un tema transversal en todos los grupos sectoriales del proceso de reforma humanitaria”²⁴.

El Llamamiento Mundial 2011 y el Plan estratégico para el VIH (2008-2012) plasman el compromiso de la institución con la creación de capacidad de recursos humanos en cuestiones relativas al VIH/SIDA y ACNUR ha generado diversas herramientas en colaboración con otras organizaciones a fin de respaldar esta labor²⁵.

► KPI 4: Enfoque en los resultados país

Hallazgo 4: Las estrategias de ACNUR a nivel país en lo que concierne a la asistencia a largo plazo presentan una orientación adecuada hacia los resultados de acuerdo con los encuestados. Los documentos de ACNUR sugieren que se ha avanzado en mejorar la orientación hacia los resultados en la programación de los países.

Los Planes Operativos en los Países (COP, según sus siglas en inglés) de ACNUR constituyen sus documentos estratégicos para las operaciones de asistencia a largo plazo. ACNUR revisó su enfoque de programación a nivel país en función de los principios de la gestión basada en los resultados. Los COP para 2010 y 2011 se elaboraron usando un nuevo planteamiento que emplea el marco de resultados de ACNUR y el nuevo software *Focus*. En su conjunto, los grupos de encuestados consideraron que las estrategias de ACNUR a nivel país presentan un nivel adecuado de orientación hacia los resultados.

En general, los COP son documentos internos²⁶. En consecuencia, la evaluación de MOPAN no establece una calificación para casi ninguno de los siguientes micro-indicadores (ya que hacerlo exigiría contar con muestras de los COP). Los comentarios sobre los avances logrados en

24 ACNUR (2010). *Annual Report 2009: Public Health and HIV*, (p. 2), Extraído el 5 de mayo de 2011 de <http://www.unhcr.org/4bff765d9.html>

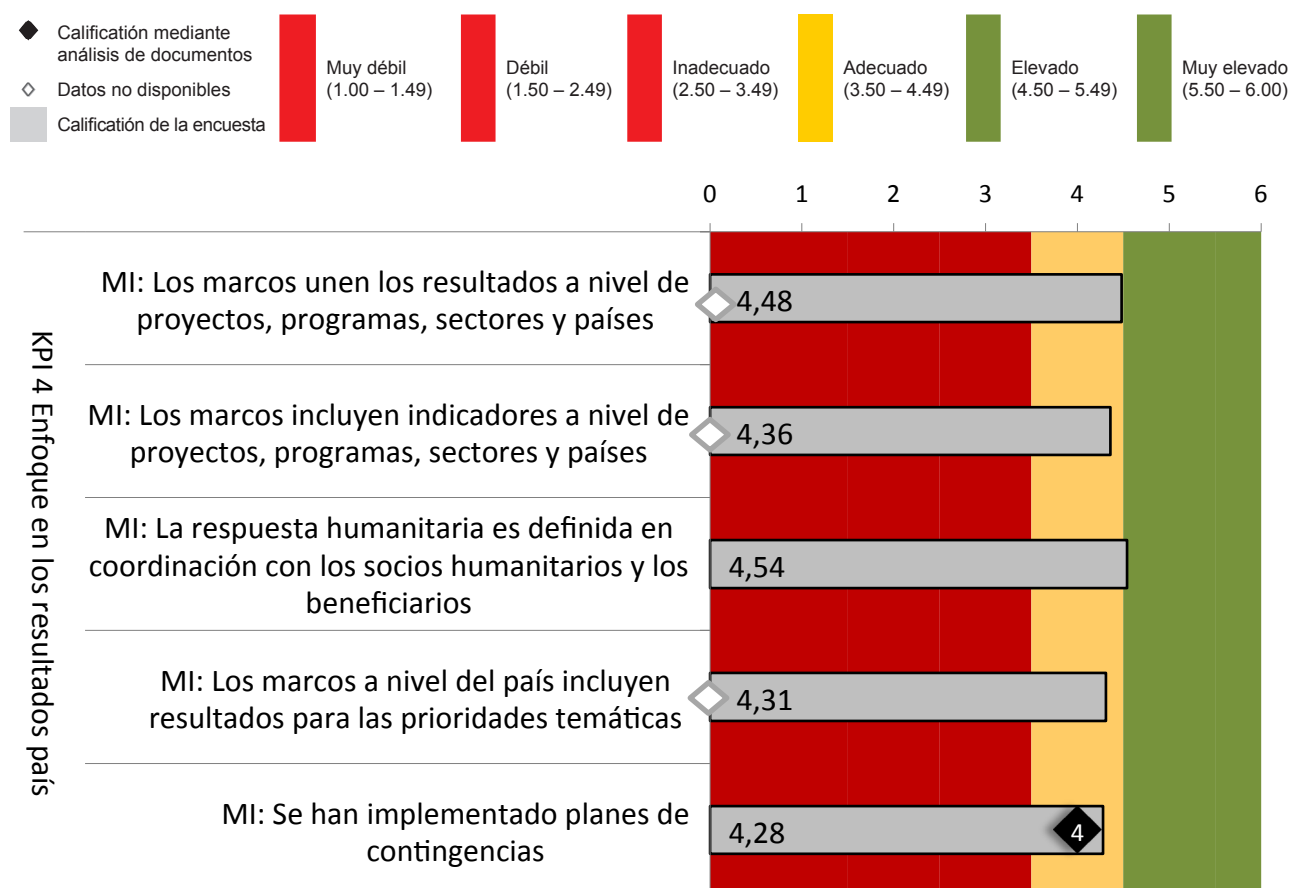
25 Por ejemplo, *HIV/AIDS and Conflict/Displaced Persons Evaluación and Planning Tool Framework* (2004) y *Guidance on Infant feeding and HIV in the context of refugees and displaced populations* (junio de 2009).

26 Normalmente, los parámetros de los COP se analizan con un amplio abanico de partes interesadas sobre el terreno y se consigna un resumen de las operaciones de mayor envergadura en el Llamamiento Global. En diciembre de 2011, ACNUR pondrá a disposición de los donantes algunas secciones de los COP disponibles a través de la plataforma global en línea *Focus*.



la ampliación del enfoque en los resultados de los COP se hicieron, en aquellos casos en que fue pertinente, en función de la revisión de documentos complementarios, tales como pautas de planificación, el marco de resultados de ACNUR, y un ejemplo de un extracto de un COP reciente.

Figura 3.8 KPI 4: Enfoque en los resultados país, calificaciones de los micro-indicadores



MI 4.1 – Los marcos unen los resultados a nivel de proyectos, programas, sectores y países

Los encuestados de los gobiernos beneficiarios atribuyeron calificaciones más altas a la capacidad de ACNUR de vincular los resultados a nivel de situaciones de aparición repentina, proyectos, programas y países que los encuestados de organizaciones similares y donantes en el país, quienes la calificaron como adecuada.

Desde 2010, el proceso de planificación operativa a nivel país de ACNUR emplea la herramienta *Focus*. De acuerdo con las pautas de planificación, todos los planes de los países ofrecen una descripción de la cadena de resultados que incluye el análisis de los problemas y los productos y objetivos que forman parte del marco institucional de resultados. Dado que los planes operativos se basan en productos y objetivos estándar, las descripciones narrativas son fundamentales para poder explicar las vinculaciones esperadas entre los diferentes niveles de resultados en ese contexto en particular. Además, estos planes deben concebirse en términos de una respuesta integral de programación (por ejemplo, la satisfacción de todas las necesidades identificadas en la evaluación de necesidades) y una respuesta de programación operativa, que son los resultados priorizados que pueden implementarse con los fondos disponibles.



MI 4.2 – Los marcos incluyen indicadores a nivel de proyectos, programas, sectores y países

A los encuestados se les formularon dos preguntas para este MI: si los marcos de resultados incluyen indicadores en todos los niveles y si los marcos para las situaciones de aparición repentina incluyen indicadores. Los participantes a la encuesta atribuyeron a ACNUR la calificación de adecuado. Sin embargo, cerca del 40% de los encuestados de organizaciones similares y donantes de la sede central y del país respondieron “no sabe” para este MI.

El marco de resultados de ACNUR incluye indicadores de impacto e indicadores de desempeño que se deben usar en las operaciones sobre el terreno. Los indicadores de desempeño se emplean en la medición de los logros alcanzados por los productos estandarizados. Tal y como ya se ha señalado, en el indicador 2.7, el riesgo es que la carga de datos en el *Focus* sobre muchos indicadores que miden el volumen de actividad requiera demasiada energía y quede menos energía disponible para analizar el grado en el que los productos contribuyen a los objetivos (indicador de impacto) de la forma más efectiva en términos de costo.

MI 4.3 – La respuesta humanitaria es definida en coordinación con los socios humanitarios y los beneficiarios

Con respecto a este MI, se preguntó a los encuestados si ACNUR garantiza suficiente participación de los beneficiarios y de los socios en el diseño de la respuesta humanitaria cada vez que sea factible y adecuado. En su conjunto, el 70% de los encuestados atribuyó a ACNUR la calificación de adecuado o calificaciones superiores para este MI. Los encuestados de los gobiernos beneficiarios y los donantes en el país otorgaron calificaciones globales más altas que los encuestados de organizaciones similares y los socios directos.

MI 4.4 – Los marcos a nivel del país incluyen resultados para las prioridades temáticas

Todos los grupos de encuestados consideraron que las estrategias de ACNUR a nivel país presentan un grado adecuado de inclusión de resultados para las áreas temáticas que define como prioridades transversales y los encuestados de los gobiernos beneficiarios atribuyeron a ACNUR la calificación de alto. Los donantes de la sede central tuvieron menos conocimiento sobre este MI (el 36% respondió «no sabe»). El marco de resultados de ACNUR incluye diversos resultados a nivel de objetivos y productos que se relacionan con su labor más amplia sobre la igualdad de género y la diversidad y la protección del medio ambiente. El grado en el cual las operaciones a nivel de un país en particular incluyen estos resultados depende de su análisis de los problemas que existen en ese contexto.

MI 4.5 – Se han implementado planes de contingencias

Tanto la encuesta como el análisis de documentos atribuyeron a ACNUR la calificación de adecuado para este MI. Los donantes de la sede central otorgaron calificaciones superiores (globalmente alto) a las de los otros grupos de encuestados (adecuado) en lo que concierne a los planes de contingencia de ACNUR. Un dato curioso es que el 35% de los donantes en el país no sabía si ACNUR tiene en marcha planes de contingencia para la hipótesis de que fuera preciso aumentar o escalar las acciones humanitarias.

El *Manual para Emergencias* de ACNUR contiene una sección sobre planificación de contingencias que explica el contexto en el cual habría que proceder a la planificación de contingencias e identifica los diferentes grupos de planificación a cargo del desarrollo de los planes (incluyen personal de ACNUR, socios directos, otras agencias de la ONU y representantes de los gobiernos). Además, ACNUR desarrolló un módulo de aprendizaje autodidáctico sobre la planificación de contingencias que pone en relieve la utilidad de los ejercicios o simulacros para evaluar los planes de contingencias y anima al personal a efectuar dichas simulaciones.



3.3.3 Gestión operativa

Las partes interesadas atribuyeron a ACNUR la calificación de adecuado o alto en todas las áreas clave de gestión operativa. Por su lado, el análisis de documentos le otorgó la calificación de adecuado en cinco áreas, de alto en la delegación de la toma de decisiones y de inadecuado en el uso de las informaciones sobre el desempeño.

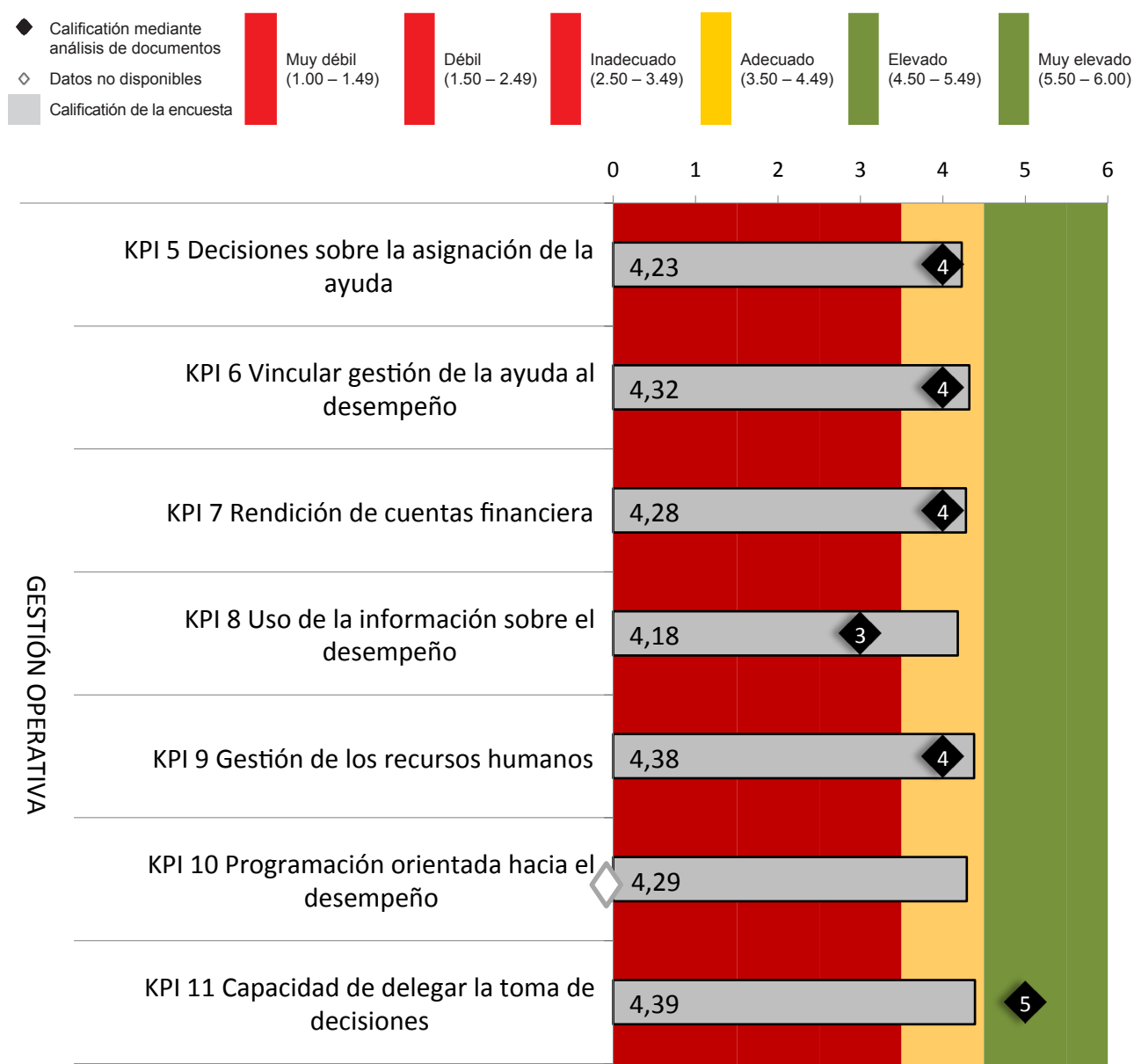
La Figura 3.9 que aparece a continuación ilustra las calificaciones de la encuesta y del análisis de documentos globales otorgadas a los ocho KPI analizados en el cuadrante de gestión operativa.

Los encuestados atribuyeron a ACNUR la calificación de adecuado en todos los KPI sobre la gestión operativa y de alto por su adhesión a los principios humanitarios. Además, cuando se les preguntó cuál era la mayor fortaleza de ACNUR, muchos encuestados identificaron la capacidad y los procedimientos operativos de ACNUR.

El análisis de documentos calificó a ACNUR como alto en la delegación de la toma de decisiones, adecuado en cinco áreas de desempeño clave e inadecuado en el uso de la información sobre el desempeño. Hubo un indicador que no se evaluó debido a que hacerlo exigía contar con muestras de los planes operativos de los países y éstos no se encontraban disponibles en el momento de la evaluación de MOPAN. Las calificaciones superiores otorgadas por los encuestados pueden reflejar la circunstancia de que reconocieron la aplicación por parte de ACNUR de prácticas remozadas en algunas de estas áreas (producto de su proceso de reforma desde 2006).



Figura 3.9 Cuadrante II. Gestión operativa, calificaciones según la encuesta y del análisis de documentos



La Figura 3.10 muestra la puntuación media recibida por los ocho KPI por parte de todos los encuestados y por categoría de encuestados.

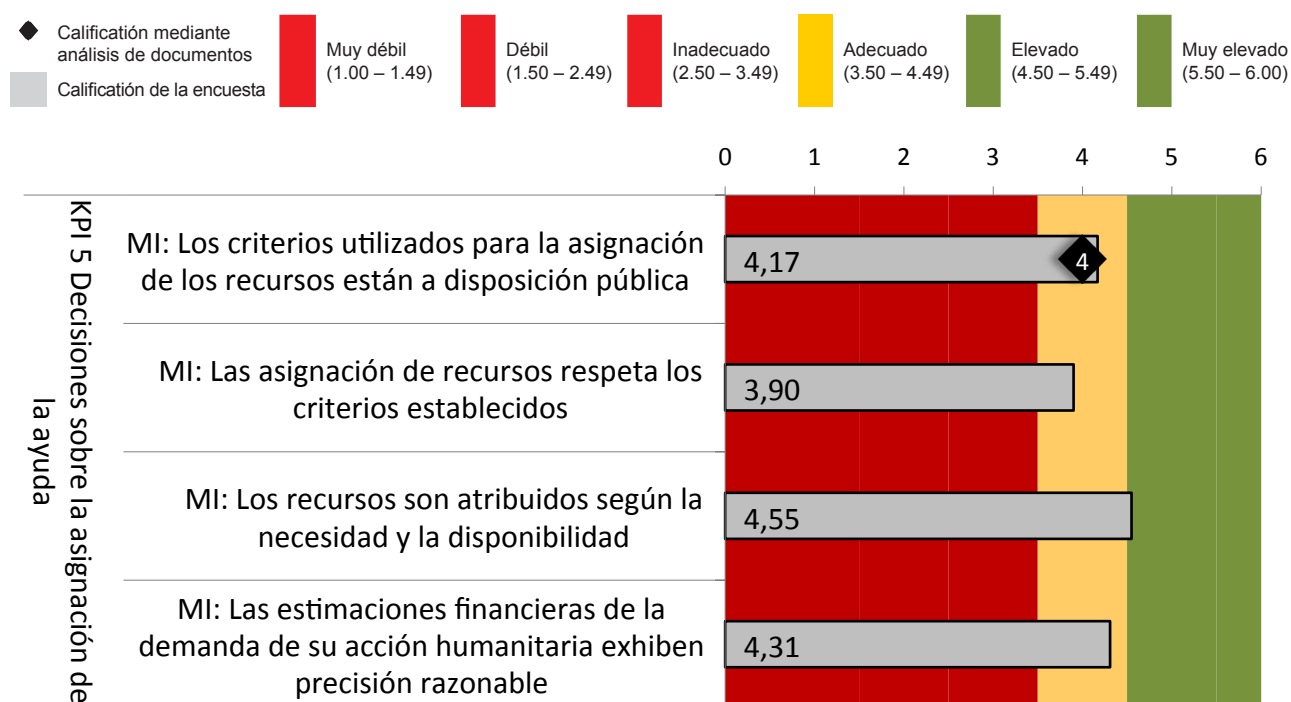
**Figura 3.10 Cuadrante II. Gestión operativa, puntuación media según grupo de encuestados**

	Puntuación Media Total	Organizaciones/ Entidades pares	Gobiernos receptores	Socios directos	Donantes en el país	Donantes en la sede central
KPI 5 Decisiones sobre la asignación de la ayuda	4,23	4,55	4,32	4,42	4,59	4,12
KPI 6 Vincular gestión de la ayuda al desempeño	4,32	NA	NA	NA	4,27	4,32
KPI 7 Rendición de cuentas financiera	4,28	4,82	4,74	NA	4,29	4,17
KPI 8 Uso de la información sobre el desempeño	4,18	3,97	4,63	NA	4,12	4,16
KPI 9 Gestión de los recursos humanos	4,38	4,72	4,60	5,02	4,72	4,33
KPI 10 Programación orientada hacia el desempeño	4,29	4,20	4,46	NA	4,64	4,07
KPI 11 Capacidad de delegar la toma de decisiones	4,39	4,55	4,33	NA	4,46	4,29
KPI 12 Adhesión a los principios humanitarios	4,61	4,51	4,83	4,52	4,61	4,67

► KPI 5: Decisiones sobre la asignación de la ayuda

Hallazgo 5: ACNUR presenta un grado adecuado de toma de decisiones transparentes y predecibles sobre la asignación de ayuda.

En su conjunto, los donantes del país y los encuestados de organizaciones similares otorgaron a ACNUR calificaciones más altas que los otros grupos de encuestados sobre su desempeño en esta área. Sin embargo, los encuestados de organizaciones similares presentaron también un mayor grado de desconocimiento, y, de media, el 38% de ellos respondió «no sabe».

Figura 3.11 KPI 5: Decisiones sobre la asignación de la ayuda, calificaciones de los micro-indicadores


MI 5.1 – Los criterios utilizados para la asignación de los recursos están a disposición pública

Tanto los encuestados como el análisis de documentos coincidieron en que ACNUR pone a disposición del gran público sus criterios para la asignación de recursos no destinados a fines determinados. Sin embargo, hubo una alta tasa (48%) de respuestas «no sabe» entre los encuestados de organizaciones similares.

La asignación de recursos de ACNUR se realiza en función de la Evaluación de Necesidades Mundiales (GNA, según las siglas en inglés) y las Prioridades Estratégicas Globales (PEG). Cada una de las oficinas regionales y delegaciones en los países efectúa su propia evaluación de necesidades e introduce los resultados en el *Focus*; todos los planes operativos se basan en estas evaluaciones. Sin embargo, y dado que ACNUR no puede determinar con antelación la cantidad exacta de contribuciones voluntarias que recibirá, todas las oficinas deben establecer un conjunto de prioridades para sus actividades. La fijación de prioridades se guía por las PEG y por una estimación realista pero conservadora de la financiación disponible para proporcionar a las actividades sobre el terreno autoridad para efectuar los gastos que cubran los requisitos mínimos para proseguir con las operaciones. Una vez que se tiene una idea más clara del nivel de recursos de financiación, se amplía la autorización para efectuar gastos. Sin embargo, al no ser posible satisfacer todas las necesidades identificadas, la fijación de prioridades a nivel regional y nacional constituye un desafío y puede tener consecuencias adversas. ACNUR presenta estas consecuencias adversas en los capítulos sobre los países de su Llamamiento Mundial.

El sistema de ACNUR para la asignación de recursos no se encuentra identificado de forma clara en su sitio web. Para comprender el modo como la institución asigna sus recursos, es necesario consultar diversos documentos institucionales.



MI 5.2 – Las asignación de recursos respeta los criterios establecidos

Sólo a los donantes de la sede central se les preguntó si ACNUR asigna recursos no destinados a fines determinados según los criterios antedichos y manifestaron un alto grado de incertidumbre. De hecho, el 36% respondió «no sabe» en lo relativo a este MI, lo que puede reflejar la circunstancia de que la aplicación de la Evaluación de Necesidades Mundiales a nivel mundial es reciente. Se aplicó en toda la institución con vigencia a partir de 2010 para el presupuesto bianual 2010-2011²⁷.

MI 5.3 – Los recursos son atribuidos según la necesidad y la disponibilidad

La mayoría de los encuestados (el 70%) otorgó calificaciones de adecuado o calificaciones superiores al modo en que ACNUR gestiona los flujos de ayuda en función de las necesidades y de sus prioridades estratégicas. Los donantes de la sede central fueron los más positivos – el 86% le otorgó a ACNUR la calificación de adecuado o superior. La capacidad de ACNUR de liberar flujos de ayuda y recursos planificados (financieros, cooperación técnica, etc.) según necesidad y disponibilidad, está sujeta a la sostenibilidad del apoyo de los donantes y la capacidad para predecir los patrones de financiación. De 2001 a 2009, el porcentaje de aportes no destinados a fines determinados se mantuvo relativamente invariable (del 18 al 21%). Sin embargo, a partir de 2004, los aportes destinados estrictamente a un fin determinado han ido ganando terreno frente a los aportes destinados a fines determinados flexibles y esta circunstancia afecta la capacidad de ACNUR de liberar los recursos según necesidad. La liberación de los flujos de ayuda y de los recursos planificados también depende del momento en que la institución recibe los aportes: cuanto más cerca del inicio del año los reciba, más eficiente y efectiva podrá ser la aplicación de las operaciones.

MI 5.4 – Las estimaciones financieras de la demanda de su acción humanitaria exhiben precisión razonable

La mayoría de los donantes de la sede central (70%), el único grupo de encuestados al que se le planteó esta pregunta, otorgó calificaciones de adecuado o calificaciones superiores sobre la habilidad de ACNUR de acceder a estimaciones financieras globalmente precisas de petición de su acción humanitaria o a generarlas. En función del porcentaje de su presupuesto inicial para el cual tuvo que solicitar más financiación (tal como ocurre en los Llamamientos Mundiales), ACNUR parece elaborar estimaciones financieras razonablemente precisas. El incremento del presupuesto con frecuencia se debe a nuevas emergencias y necesidades adicionales de las operaciones en marcha, para las cuales la Oficina realiza llamamientos complementarios. El proceso de la GNA está dando como resultado estimaciones más precisas de las necesidades de las poblaciones de interés de ACNUR.

► KPI 6: Vincular gestión de la ayuda al desempeño

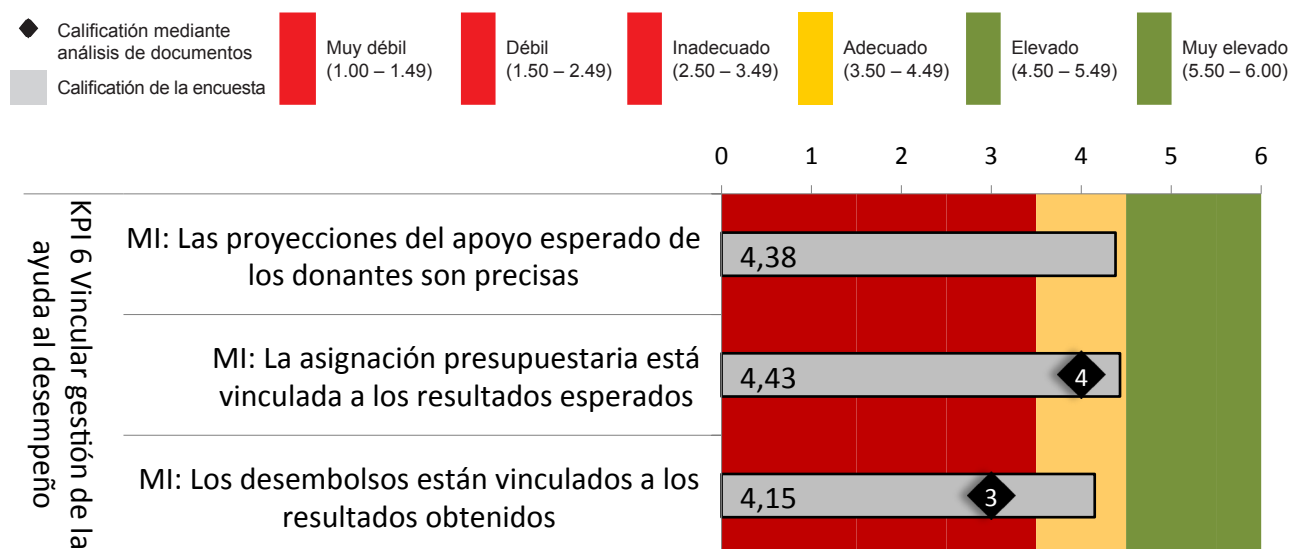
Hallazgo 6: Los donantes perciben como adecuado el grado al que ACNUR vincula la gestión de la ayuda financiera al desempeño. ACNUR cuenta con los sistemas para vincular los presupuestos con los resultados, pero aún no está generando información de un modo que demuestre la vinculación entre los gastos y los resultados.

Los donantes en el país y en la sede central, los únicos grupos de encuestados a los que se les formularon preguntas sobre este KPI, atribuyeron a ACNUR la calificación de adecuado. El análisis de documentos se realizó en función del Presupuesto del Programa Bianual, del informe financiero y de las instrucciones de planificación y presupuestación para el bienio 2012-2013. El análisis sugiere que las asignaciones presupuestarias se encuentran más vinculadas con los resultados

²⁷ En 2009, se hicieron pruebas piloto de la GNA sólo en ocho países.

humanitarios esperados. ACNUR introdujo la presupuestación basada en los resultados en 2010 y su sistema actual se basa en el coste a nivel de sus productos institucionales. El informe financiero de fecha más reciente (de 2010) también señala mejoras.

Figura 3.12 KPI 6: Vincular gestión de la ayuda al desempeño, calificaciones de los micro-indicadores



MI 6.1 – Las proyecciones del apoyo esperado de los donantes son precisas

Los donantes encuestados en general consideran que la habilidad de ACNUR de efectuar proyecciones precisas sobre el apoyo esperado es adecuada.

Dado que muchas contribuciones efectuadas por los donantes a ACNUR se destinan a fines determinados y están sujetas a plazos específicos, la organización debe revisar los requisitos cuidadosamente para prever ingresos.

MI 6.2 – La asignación presupuestaria está vinculada a los resultados esperados

La mayoría de los donantes de la sede central (el 78%), el único grupo de encuestados al que se le planteó esta pregunta, calificó el desempeño de ACNUR en lo relativo a la vinculación de las asignaciones presupuestarias con los resultados humanitarios esperados como adecuado o con calificaciones superiores.

El análisis de documentos le otorgó a este MI la calificación de adecuado. ACNUR reestructuró su presupuesto para el bienio 2010-2011. Este presupuesto se presenta de acuerdo con cuatro pilares (categorías de personas que necesitan la protección y asistencia de ACNUR: refugiados, apátridas, reintegración, desplazados internos) y por los grupos de derecho que corresponden a las Prioridades Estratégicas Globales presentadas en el Llamamiento Mundial 2011. El sistema de planificación y presupuesto de ACNUR ha sido concebido para vincular los recursos presupuestarios con los productos, que están asociados con los objetivos y los grupos de derecho del marco de resultados. En principio, esto significa que ACNUR puede estimar los costes proyectados y reales derivados de suministrar los productos²⁸. Se trata, claramente, de un paso en la buena dirección.

²⁸ Sin embargo, no está claro en qué medida esto ha sido posible en 2010 y 2011. El informe más reciente de la Junta de Auditores de la ONU (julio de 2010) recomendó un mayor uso de la información financiera y de los productos para evaluar la eficiencia y la rentabilidad.



Un informe reciente del Comité Asesor sobre Cuestiones Administrativas y Presupuestarias (ACABQ según siglas en inglés)²⁹ sugiere que existe potencial para mejorar aún más el alineamiento entre los costes y los resultados que se proponen lograr y presenta pruebas más contundentes del modo como los recursos contribuyen a las Prioridades Estratégicas Globales:

Además, se le comunicó al Comité Asesor que hace falta seguir trabajando para garantizar que los costes de personal y los costes administrativos de todas las operaciones estén alineados con los resultados que se proponen alcanzar y para completar el desarrollo de la elaboración de informes y de indicadores de desempeño, metas y valores basales y de la elaboración mundial de informes consolidada. El Comité acoge con beneplácito los avances logrados hasta la fecha. Alienta a ACNUR a continuar con el desarrollo y el perfeccionamiento de estas herramientas y a hallar formas de reflejar el marco de resultados de forma más concreta en el contexto del presupuesto de programación a fin de exponer el modo en que los recursos utilizados contribuyen al logro de las Prioridades Estratégicas Globales de las oficinas.

Sin embargo, dada la naturaleza del trabajo de ACNUR, siempre habrá un límite al grado en el que pueda basar su presupuesto sobre los resultados planificados, ya que la organización siempre debe responder ante emergencias imprevistas.

MI 6.3 – Los desembolsos están vinculados a los resultados obtenidos

Los donantes en el país y en la sede central atribuyeron a ACNUR la calificación de adecuado por la elaboración de informes sobre las cantidades desembolsadas para lograr resultados³⁰. El análisis de documentos reveló que los informes financieros aún no exponen información sobre el uso de los recursos en relación con los resultados. En 2010, ACNUR puso en marcha sus programas en el marco de una nueva estructura presupuestaria en función de los cuatro pilares o las personas que necesitan la protección y asistencia de ACNUR. Su Informe Financiero correspondiente a 2010 también ha sido presentado de este modo y constituye una mejora en comparación con los de los últimos años. Sin embargo, no es posible efectuar un análisis de la relación entre los gastos y los resultados alcanzados (es decir, los recursos empleados en relación con las contribuciones de ACNUR a las Prioridades Estratégicas Globales) basándose en los dos informes de ACNUR analizados (el Informe Financiero y el Informe Mundial 2010). El informe más reciente de la Junta de Auditores de la ONU también hizo hincapié en las limitaciones de la habilidad de ACNUR para vincular los gastos con los resultados³¹. Esta tarea podría facilitarse en el futuro a medida que la función de elaboración de informes de *Focus* se aproveche mejor.

29 ACABQ (2010). *Biennial programme budget 2010-2011 (revised) of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, Addendum: Report by the Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions (A/AC.96/1087/ADD.1)*, (p. 9), Extraído el 12 de mayo de 2011 de <http://www.unhcr.org/4c9c5b5c9.html>

30 Tal como lo ha hecho notar ACNUR, “gastos” sería un término más adecuado ya que incluye las órdenes de compra. En el análisis de documentos, utilizamos el concepto de gastos. Sin embargo, a los encuestados se les formularon preguntas sobre desembolsos. De modo que hemos mantenido ambos términos como referencia para este micro-indicador.

31 *United Nations, Voluntary funds administered by the United Nations High Commissioner for Refugees: Financial report and audited financial statements for the year ended 31 December 2010 y Report of the Board of Auditors (2011)*, párrafos 94-98.

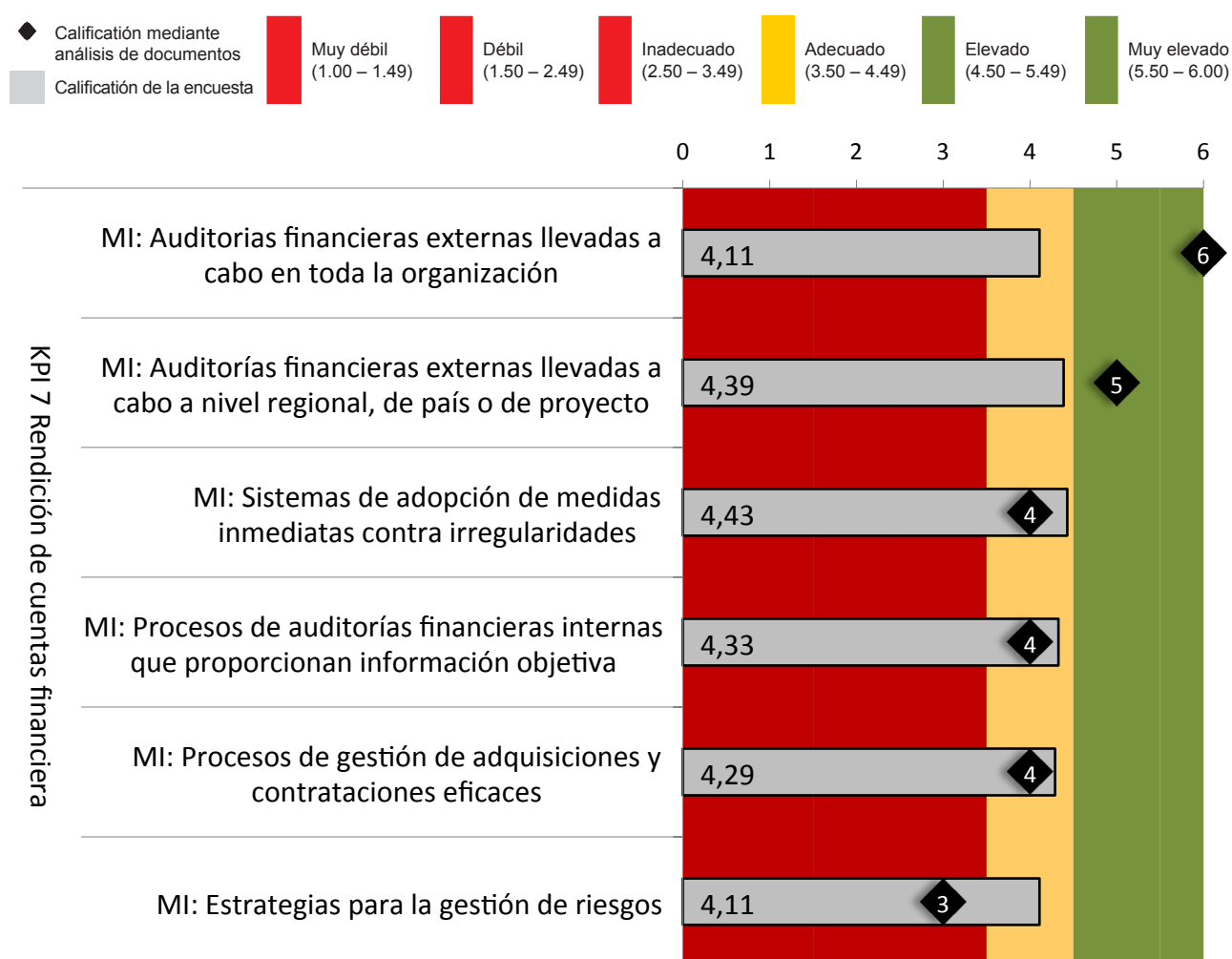


► KPI 7: Rendición de cuentas financiera

Hallazgo 7: La calificación de los encuestados fue uniforme en cuanto a lo adecuado de las políticas y los procesos de ACNUR para la responsabilidad financiera. El análisis de documentos en general otorgó calificaciones de adecuado o calificaciones superiores a los indicadores relativos a las prácticas de auditoría y de adquisiciones de ACNUR. La gestión de riesgos institucional necesita más ajustes y ACNUR se está ocupando del tema en la actualidad.

En sus calificaciones globales para este KPI, los encuestados de organizaciones similares y gobiernos beneficiarios otorgaron a ACNUR calificaciones más altas que las otorgadas por los donantes pero manifestaron un alto nivel de incertidumbre sobre la responsabilidad financiera de ACNUR (el 38% del total de respuestas fue «no sabe»).

El análisis de documentos le otorgó a ACNUR calificaciones de adecuado o calificaciones superiores en los micro-indicadores vinculados a las auditorías. La Unidad de Coordinación de Auditoría de la División de Gestión Financiera y Administrativa (DFAM, según sus siglas en inglés) es la unidad de enlace para las auditorías internas y externas. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) de la ONU está a cargo de las auditorías internas y, en virtud del Principio de la Auditoría Única, la Junta de Auditores de la ONU (UNBOA, según sus siglas en inglés) es exclusivamente responsable de la auditoría externa de ACNUR. ACNUR también asumió el compromiso de establecer un Comité Independiente de Auditoría y Supervisión para mejorar la responsabilidad financiera en su conjunto. El análisis de documentos adoptó una postura más crítica en cuanto al desempeño de ACNUR en cuanto a gestión de riesgos.

**Figura 3.13 KPI 7: Rendición de cuentas financiera, calificaciones de los micro-indicadores**

MI 7.1 – Auditorías financieras externas llevadas a cabo en toda la organización

En su conjunto, los donantes de la sede central consideraron que las auditorías financieras externas de ACNUR presentan un grado adecuado de satisfacción de las expectativas de los donantes. El análisis de documentos le otorgó a ACNUR la calificación de muy alto por su realización de auditorías financieras externas (cumpliendo de ese modo con las normas internacionales reconocidas) en todos los niveles de la institución. La Junta de Auditores de la ONU (UNBOA) somete ACNUR a auditorías externas y realiza un informe anual y un Dictamen del Auditor que confirma que se ha llevado a cabo una auditoría de los estados financieros de las contribuciones voluntarias de conformidad con las Normas Internacionales de Auditoría (ISA, según sus siglas en inglés).

MI 7.2 – Auditorías financieras externas llevadas a cabo a nivel regional, de país o de proyecto

Los encuestados de los gobiernos beneficiarios otorgaron a ACNUR calificaciones más altas que los donantes de la sede central porque sus programas y proyectos están sujetos a auditorías apropiadas a nivel de país. Sin embargo, el 30% de los donantes de la sede central respondieron “no sabe” a esta pregunta.



El análisis de documentos le otorgó a ACNUR la calificación de alto para este MI. Según las normas financieras aplicables a las contribuciones voluntarias administradas por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, todas las operaciones financieras y las actividades relacionadas pueden ser auditadas por la Sección de Auditoría de ACNUR de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) o por la Junta de Auditores de la ONU (UNBOA). ACNUR también contrata la realización de auditorías a los socios de implementación de ACNUR³². De conformidad con la política de revelación de información de ACNUR, las auditorías de la OSSI y de la UNBOA a nivel país son confidenciales; sin embargo, tanto la OSSI como la UNBOA elaboran informes anuales que se presentan ante los estados miembros en el marco de las reuniones del Comité Permanente del mes de septiembre. Las auditorías practicadas a los socios de implementación de ACNUR que se exigen en virtud de contratos de subproyectos (es decir, las que no son practicadas ni por OSSI ni por UNBOA) también son confidenciales. No obstante, existen pruebas de auditorías obligatorias para todos los contratos de subproyectos de 100.000 dólares o más y suficientes explicaciones sobre los requisitos de auditorías independientes en el manual institucional de operaciones confeccionado para los socios de implementación de ACNUR³³. Tal como se indicará a continuación, ACNUR ha prestado mucha atención a la gestión de riesgos con respecto a su enfoque de gestión de la relación con los socios de implementación de ACNUR.

MI 7.3 – Sistemas de adopción de medidas inmediatas contra irregularidades

Los encuestados de organizaciones similares y gobiernos beneficiarios atribuyeron a ACNUR la calificación de alto por contar con sistemas para efectuar un seguimiento de las irregularidades financieras, entre las que se cuentan fraude y corrupción, mientras que los donantes del país y de la sede central otorgaron la calificación de adecuado. En su conjunto, este MI registró una alta tasa de respuestas “no sabe” (el 38%), principalmente atribuibles a los encuestados de organizaciones similares y donantes del país (respectivamente el 48% y el 53%).

El análisis de documentos otorgó a ACNUR la calificación de adecuado para este MI. ACNUR se encuentra sujeto a las Reglamentaciones Financieras de las Naciones Unidas, el propio Reglamento Financiero de ACNUR y el Reglamento y el Estatuto del Personal de las Naciones Unidas, que regulan el uso y el abuso de los recursos. No parece contar con ninguna política escrita específica ni con directrices ni normas sobre las medidas que se deben tomar contra las irregularidades. La OSSI puntualizó que ACNUR no cuenta ni con políticas ni con procedimientos para dar de baja o reinstaurar a los socios de implementación de ACNUR que hayan cometido fraudes u otros actos de gestión inapropiados³⁴. Sin embargo, las irregularidades de gran envergadura o sistémicas se comunican al Comité Ejecutivo mediante el informe de la Junta de Auditores, que incluye un Dictamen de Auditoría que señala las irregularidades. ACNUR elabora informes sobre las medidas tomadas o propuestas en respuesta a las recomendaciones de la UNBOA durante las reuniones del Comité Permanente.

MI 7.4 – Procesos de auditorías financieras internas que proporcionan información objetiva

Los donantes de la sede central y el análisis de documentos coincidieron en que el grado en el que las auditorías financieras internas de ACNUR ofrecen información objetiva a su órgano rector es

32 ACNUR (2009). *Financial rules for voluntary funds administered by the High Commissioner for Refugees* (A/AC.96/503/Rev.9). (p. 16). Extraído el 12 de mayo de 2011 de <http://www.unhcr.org/4b693d089.html>

33 ACNUR (2003). *Partnership: An operations management handbook for UNHCR's partners*. Extraído el 12 de mayo de 2011 de <http://www.unhcr.org/4a39f7706.html>

34 OIOS (2010). *Internal Audit in the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (2009-2010) – Report by the Office of Internal Oversight Services* (A/AC.96/1088), (página 7). Extraído el 12 de mayo de 2011 de <http://www.unhcr.org/4c80edd49.html>



adecuado. ACNUR recurre a la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI), que está separada de las áreas de programación de ACNUR, para que éste realice las auditorías internas siguiendo las pautas descritas en el Manual de Auditoría de la OSSI. Se encuentran bajo consideración o en proceso dos mejoras en la estructura de responsabilidad para la auditoría interna global. En primer lugar, la OSSI y ACNUR han analizado la posibilidad de desplazar al órgano de enlace para la auditoría de la Oficina de modo que sea la Dirección Ejecutiva la que se haga cargo de esta función³⁵. En segundo lugar, ACNUR ya ha establecido los Términos de Referencia para un Comité Independiente de Auditoría y Supervisión (IAOC, según sus siglas en inglés) que reemplazaría al Comité de Supervisión actual (compuesto por su propio personal). Este Comité, que desempeñaría funciones de asesoramiento especializado:

*(1) asistirá al Alto Comisionado y al Comité Ejecutivo en el ejercicio de sus responsabilidades de fiscalización; (2) garantizará mejor calidad de información sobre supervisión y eficacia en las funciones de auditoría; (3) derivará en una comunicación mejor y en una cultura ética fortalecida; y (4) supervisará un sistema de gestión de riesgos sólido para la Oficina*³⁶.

El IAOC confeccionará un informe anual sobre sus resultados que será compartido con el Alto Comisionado y el Comité Ejecutivo.

MI 7.5 – Procesos de gestión de adquisiciones y contrataciones eficaces

Los donantes de la sede central atribuyeron a los procesos de adquisiciones para la provisión de servicios y bienes de ACNUR la calificación de adecuado. Sin embargo, el 38% respondió “no sabe” para este MI.

El análisis de documentos le otorgó a ACNUR la calificación de adecuado para este MI. Las adquisiciones dentro de ACNUR se inspiran en el principio de relación óptima entre precio y calidad, que aspira a lograr el máximo beneficio para la organización. ACNUR cuenta con varios documentos que, considerados en su conjunto, transmiten una idea relativamente buena de su gestión de adquisiciones y cadena de suministro. Sin embargo, parece que no existe ninguna política ni pautas a nivel de toda la institución sobre la gestión de adquisiciones y contrataciones.

En 2008, el Servicio de Desarrollo y Evaluación de Políticas (SDEP) encargó una evaluación de la gestión de la cadena de suministro³⁷. Se reconoció entonces la sólida cadena de suministro en la preparación y respuesta para casos de emergencia de ACNUR y se destacó que la institución había avanzado en el realineamiento de las prioridades de la cadena de suministro pero que aún se enfrentaba a ciertos problemas graves con la cadena de suministro. El Alto Comisionado avaló las conclusiones de la evaluación y se introdujeron cambios clave con el fin de fortalecer la gestión del suministro, tales como la adopción del concepto de cadena de suministro integrada, uniendo, de esa manera, las adquisiciones con la logística. ACNUR se dedicará sus esfuerzos a esta labor en esta área en 2011.

35 OIOS (2010). *Internal Audit in the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (2009-2010): Report by the Office of Internal Oversight Services (A/AC.96/1088)*, (p. 6). Extraído el 12 de mayo de 2011 de <http://www.unhcr.org/4c80edd49.html>

36 ACNUR (2010). *Establishment of an Independent Audit and Oversight Committee (EC/62/SC/CRP.8)*, (página 3). Extraído el 12 de mayo de 2011 de <http://www.unhcr.org/4d665dbd9.html>

37 Fritz Institute (2008). *Assuring effective Supply Chain Management to support UNHCR's beneficiaries: An independent evaluation commissioned by the Policy Development and Evaluation Service*, Extraído el 13 de mayo de 2011 de <http://www.unhcr.org/496db70a4.html>



MI 7.6 – Estrategias para la gestión de riesgos

Los donantes de la sede central atribuyeron a ACNUR la calificación de adecuado por contar con estrategias apropiadas para la gestión de riesgos. El análisis de documentos fue algo menos positivo. Aunque está claro que ACNUR despliega actividades de gestión de riesgos en sus operaciones diarias, sin embargo la gestión del riesgo en todos los estamentos de la organización es un ejercicio reciente.

ACNUR cuenta con un módulo de aprendizaje para los encargados que explica exhaustivamente los procesos relativos a la evaluación del riesgo de seguridad (es decir, la evaluación de amenazas, la evaluación de vulnerabilidades, la evaluación de programas, el análisis de riesgos, la evaluación de la criticidad, la toma de decisiones y la aplicación de medidas de reducción del riesgo, así como las revisiones y modificaciones de la evaluación). Sin embargo, el módulo de aprendizaje se circunscribe al riesgo de seguridad y no identifica otros tipos de riesgos para la organización (por ejemplo, los financieros, políticos, de reputación, etc.). En el informe de la Junta de Auditores se resaltan ciertas áreas de riesgo para toda la institución que luego se presentan ante el Comité Permanente³⁸. En 2011, ACNUR elaboró informes sobre dos iniciativas significativas que deberían mejorar su estrategia global de gestión de riesgos: el desarrollo de una estrategia de Gestión de Riesgo Organizativa y un enfoque basado en los riesgos de la puesta en marcha de la gestión de socios, aspectos de particular importancia dado el volumen del presupuesto de ACNUR que se desembolsa a través de los socios de implementación de ACNUR para que éstos pongan en práctica sus programas.

► KPI 8: Uso de la información sobre el desempeño

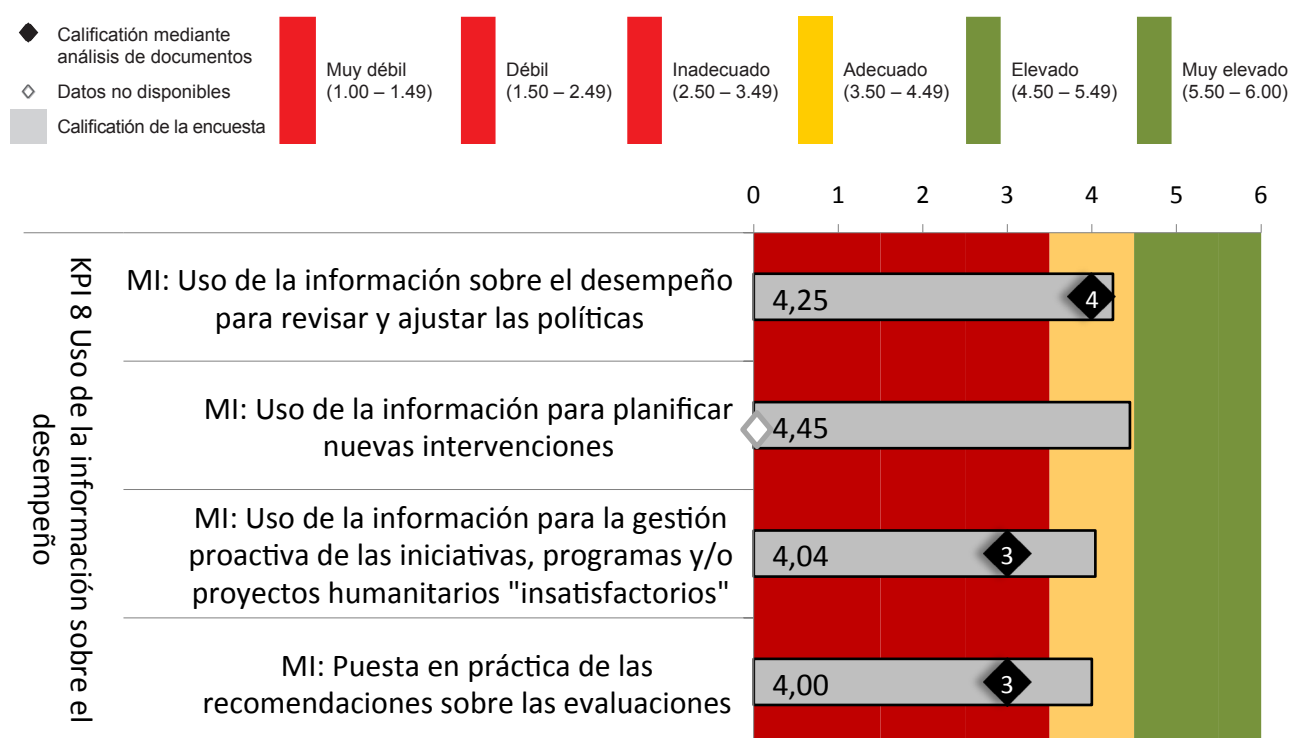
Hallazgo 8: En su conjunto, los encuestados atribuyeron una calificación de adecuado al uso que hace ACNUR de la información sobre el desempeño en relación con los resultados. El análisis de documentos indica que hace falta mejorar este aspecto.

Los encuestados atribuyeron a ACNUR una calificación de adecuado en el uso de la información sobre el desempeño. Los encuestados de los gobiernos beneficiarios otorgaron calificaciones superiores a las de otros grupos de encuestados. En conjunto, el 35% de los donantes en el país y el 32% de los encuestados de organizaciones similares respondieron «no sabe».

Sin embargo, según el análisis de documentos el uso que hace ACNUR de la información sobre el desempeño todavía atraviesa sus etapas iniciales. Existen tres modificaciones que aún no han sido plenamente aplicadas y que deberían incrementar la calidad y la disponibilidad de la información sobre el desempeño: el pleno uso de *Focus* como un sistema que permite captar informaciones de desempeño relativas a los resultados, la oficina de evaluación remozada y las revisiones del enfoque que emplea la Oficina a la planificación y la elaboración de informes. El informe reciente de la Junta de Auditores de la ONU también señaló los desafíos a los que se enfrenta la organización para asegurarse de que la información sobre el desempeño se utilice para la toma de decisiones de programación³⁹.

38 ACNUR (2009). *Summary report on main risk areas raised in the Report of the Board of Auditors on the accounts for 2009* (EC/61/SC/CRP.23), extraído el 13 de mayo de 2011 de <http://www.unhcr.org/4c99ba159.html>

39 *United Nations, Voluntary funds administered by the High Commissioner for Refugees, Financial report and audited financial statements for the year ended 31 December 2010 y Report of the board of Auditors* (2011). Ver, por ejemplo, los párrafos 97 y 98.

**Figura 3.14 KPI 8: Uso de la información sobre el desempeño, calificaciones de los micro-indicadores**

MI 8.1 – Uso de la información sobre el desempeño para revisar y ajustar las políticas

Los donantes de la sede central, el único grupo de encuestados al que se le planteó esta pregunta, consideraron que el grado en el cual ACNUR usa la información sobre el desempeño de situaciones de aparición repentina, proyectos/programas, sectores y países para revisar las políticas institucionales es adecuado.

El análisis de documentos le otorgó a ACNUR la calificación de adecuado para este MI. El Informe Mundial 2010, considerado como el informe de desempeño anual de ACNUR, indica una mejora sustancial en la elaboración de informes sobre el desempeño de la organización, pero brinda un escaso nivel de detalle para determinar si ACNUR está ajustando su estrategia o sus políticas en base al desempeño pasado.

No obstante, hay pruebas de que ACNUR introduce ajustes en sus enfoques en base a la información sobre el desempeño provista a través de evaluaciones y revisiones. De hecho, en la respuesta de su órgano administrativo a la evaluación de la GBR (2010) en un momento dado, ACNUR explica las acciones emprendidas o que se propone emprender para abordar las recomendaciones de la evaluación. También subraya que a partir de 2012-2013, modificará su ciclo de programación en función de la experiencia recogida con dos ciclos previos de programación anuales. Además, el Alto Comisionado avaló las recomendaciones efectuadas por una revisión integral realizada en 2008 de la cadena de suministro y ACNUR se embarcó en una reforma sustancial de la gestión operativa de la Oficina para mejorar el sistema de gestión de stocks mundiales.

Aún así, las pruebas existentes de que se utiliza la información sobre el desempeño para revisar y ajustar políticas siguen estando dispersas y no son sistemáticas.



MI 8.2 – Uso de la información para planificar nuevas intervenciones

En su conjunto, la mayoría de los grupos de encuestados coincidieron en que el grado en el que ACNUR utiliza la información sobre el desempeño para planificar respuestas ante nuevas situaciones de aparición repentina, iniciativas, proyectos, y programas es adecuado. Los encuestados de los gobiernos beneficiarios atribuyeron una calificación de alto. Los encuestados de organizaciones similares manifestaron un alto grado de incertidumbre (el 37% respondió «no sabe»).

Las Delegaciones en los Países elaboran dos informes a final del año: el Informe sobre la Protección Anual y el Informe sobre el País, que deben ofrecer información sobre los objetivos, los productos y los indicadores de los Planes Operativos en los Países y descripciones de los proyectos. Sin embargo, estos informes no estaban disponibles y el análisis de documentos no pudo considerarlos. Tampoco fue posible revisar los Planes Operativos en los Países para detectar el modo en que se tenía en cuenta la información sobre el desempeño del año anterior en el momento de proponer ajustes a la estrategia. No obstante, existen pruebas de que las directrices y el formato de los planes operativos en los países desarrollados anualmente piden una reflexión sobre los logros obtenidos hasta la fecha (aunque no necesariamente sobre qué ha funcionado y qué no) y los cambios del contexto. Además, los planes operativos de cada año se conciben para que se extraigan de los datos compilados sobre las personas que necesitan la protección y asistencia de ACNUR mediante una actualización periódica de las normas y los indicadores de las operaciones de ACNUR.

Desde la década de los 90, ACNUR ha venido utilizando evaluaciones en tiempo real para analizar su desempeño en las etapas iniciales de una operación y para ajustar su respuesta. En el contexto humanitario, este tipo de evaluación proporciona una importante fuente de información sobre el desempeño con efectos inmediatos sobre la planificación o los ajustes de las intervenciones sobre el terreno.

MI 8.3 – Uso de la información para la gestión proactiva de las iniciativas, programas y/o proyectos humanitarios "insatisfactorios"

Todos los grupos de encuestados le atribuyeron a ACNUR una calificación global de adecuado en lo relacionado con la gestión proactiva de las iniciativas, los programas y/o los proyectos humanitarios cuyo desempeño es deficiente. Sin embargo, el 41% de los donantes en el país y el 36% de los donantes de la sede central respondieron “no sabe”.

El análisis de documentos otorgó a ACNUR la calificación de inadecuado para este MI, ya que existen pruebas limitadas de su proceso para la revisión de programas/proyectos con desempeño deficiente. Los socios de implementación de ACNUR elaboran informes sobre el monitoreo y ACNUR elabora tres informes internos – que pueden revisar el desempeño de los proyectos y programas humanitarios y ofrecer información sobre la gestión de iniciativas de desempeño deficiente – pero ninguno de ellos se encontró a disposición del análisis de documentos.

ACNUR implementa con frecuencia sus programas a través de acuerdos de subproyectos con socios de implementación de ACNUR. La organización indica que los proyectos se someten a revisiones frecuentes como consecuencia de los cambios que ocurren sobre el terreno, así como las cuestiones de desempeño surgidas durante cada ciclo de proyecto (períodos de un año). De la misma manera, el proceso de planificación anual sirve como foro para la revisión de las cuestiones positivas y negativas relativas al desempeño. Los acuerdos de subproyectos de ACNUR con estos socios articulan claramente la necesidad de cancelación anticipada en caso de problemas graves de desempeño. En el futuro, el nuevo modelo de gestión de riesgos relativo a los socios de implementación debería complementar más información financiera y no financiera sobre el desempeño para apoyar la programación a nivel de proyecto o de programa.



MI 8.4 – Puesta en práctica de las recomendaciones sobre las evaluaciones

Los donantes de la sede central atribuyeron a ACNUR la calificación de adecuado en las acciones a emprender según las recomendaciones de evaluación comunicadas a la Junta, mientras que el análisis de documentos le otorgó a ACNUR la calificación de inadecuado.

El Servicio de Desarrollo y Evaluación de Políticas (SDEP) presenta informes anuales al Comité Ejecutivo y ofrece información sobre la utilización de los resultados y las recomendaciones de la evaluación. La política sobre evaluación de ACNUR llama la atención sobre el hecho de que se le puede exigir responsabilidad al personal jerárquico superior por la aplicación de recomendaciones de las evaluaciones específicas. La política también hace referencia a un proceso de seguimiento que debería ser revisado seis meses después de la publicación del informe de evaluación. La guía práctica de ACNUR, *Cómo Gestionar Evaluaciones*, proporciona orientación a los encargados sobre el desarrollo de respuestas a los informes de evaluación.

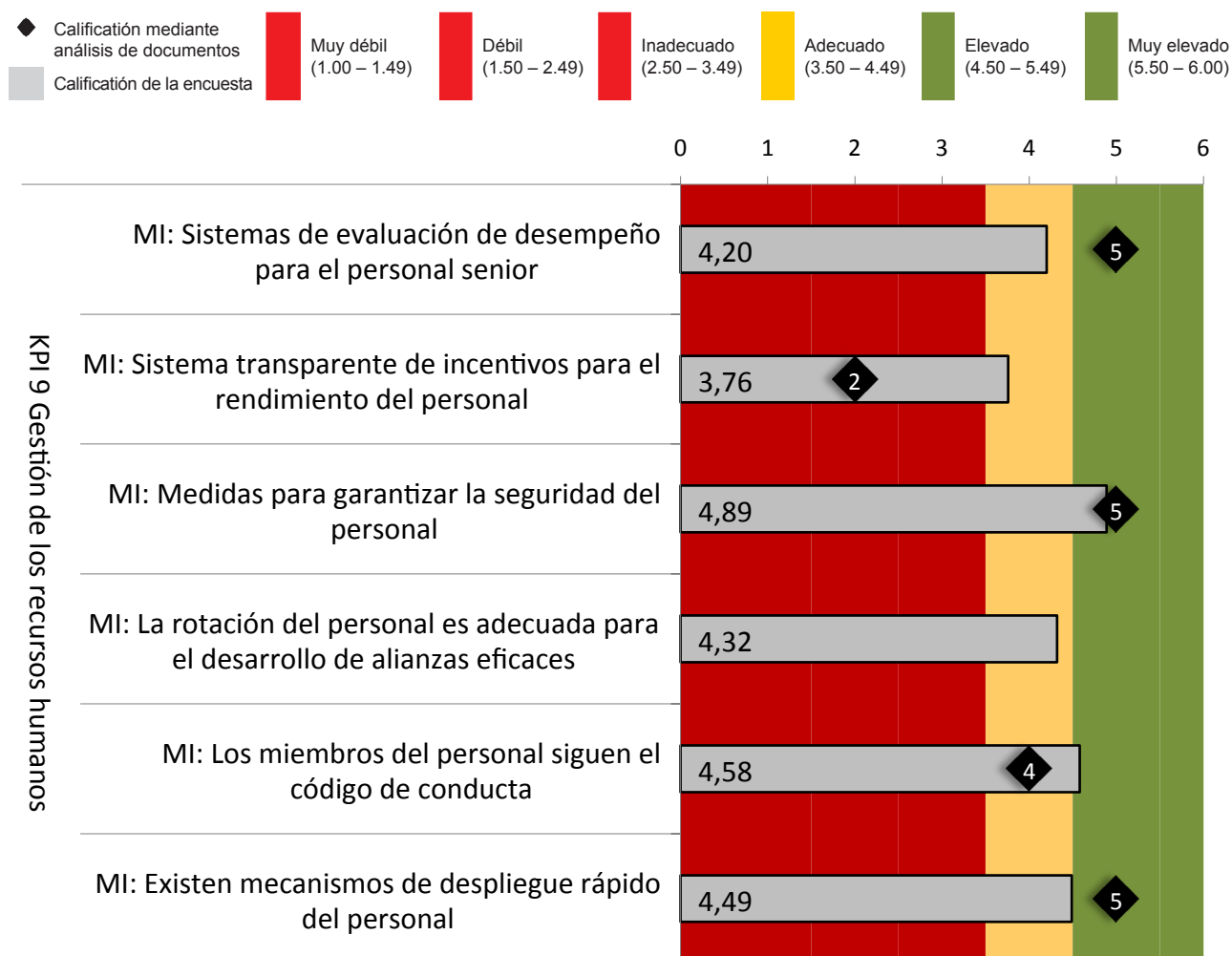
El análisis de documentos no pudo hallar pruebas de la existencia de un proceso sistemático para el seguimiento de las recomendaciones aceptadas por el órgano administrativo. El personal de ACNUR confirmó que no genera informes escritos sobre la situación de la aplicación de las recomendaciones de evaluación aceptadas por el órgano administrativo (sin embargo, pueden ofrecerse actualizaciones informales sobre cada caso en particular)⁴⁰.

► KPI 9: Gestión de los recursos humanos

Hallazgo 9: Tanto los encuestados como el análisis de documentos coincidieron en que el grado en el que ACNUR gestiona los recursos humanos utilizando métodos que mejoran el desempeño organizativo es adecuado.

La calificación global de la encuesta para este Indicador Clave de Desempeño es adecuado. El análisis de documentos también fue francamente positivo con respecto al desempeño de ACNUR en el área de gestión de los recursos humanos.

40 Además, el Servicio de Desarrollo y Evaluación de Políticas desarrolló recientemente una matriz de seguimiento para los resultados y las recomendaciones de las evaluaciones.

Figura 3.15 KPI 9: Gestión de los recursos humanos, calificaciones de los micro-indicadores


MI 9.1 – Sistemas de evaluación de desempeño para el personal senior

Aunque los donantes de la sede central, el único grupo de encuestados al que se le planteó esta pregunta, le atribuyeron a ACNUR la calificación de adecuado en el uso de los sistemas de evaluaciones de desempeño centrados en resultados para el personal directivo, el 44% respondió “no sabe”.

Tras una evaluación realizada en 2006⁴¹ que criticó con dureza el sistema de gestión de desempeño de ACNUR, se lanzó en 2009 un nuevo Sistema Institucional de Evaluación del Desempeño (PAMS, según sus siglas en inglés). Se emplea para evaluar el desempeño de todos los miembros del personal, hasta el nivel de Alto Comisionado Asistente inclusive. El PAMS se basa en las evaluaciones efectuadas por colegas y una calificación global del supervisor inmediato con quien el miembro del personal evaluado mantiene un diálogo permanente sobre los objetivos de la tarea, las competencias requeridas y los planes de crecimiento profesional. La política sobre el PAMS describe el proceso y el contenido del PAMS.

41 Wigley, Barb (2006). *The State of UNHCR's Organisation Culture: What now?* Extraído el 13 de mayo de 2011 de <http://www.unhcr.org/43eb6a862.html>



Aunque el nuevo sistema no se ha sometido a revisión, según el Informe Mundial 2009:

Los informes internos señalan un salto en la tasa de cumplimiento en comparación con años anteriores –una tendencia positiva en términos del compromiso global con la gestión del desempeño y mayor conciencia de la importancia del papel de los encargados en la gestión del desempeño⁴².

MI 9.2 – Sistema transparente de incentivos para el rendimiento del personal

Los donantes en la sede central atribuyeron una calificación de adecuado al uso que hace ACNUR de un sistema transparente para gestionar el desempeño del personal. Sin embargo, también manifestaron un alto grado de incertidumbre para este MI (el 44% respondió «no sabe»).

Tal como ya se indicó anteriormente, ACNUR lanzó un Sistema Institucional de Evaluación del Desempeño en 2009, que registró una tasa de cumplimiento global del 89% después de su primer ciclo anual. Sin embargo, no existen pruebas de cómo la evaluación del desempeño del personal se vincula con los incentivos y/o las recompensas. La primera parte de la *Política y Procedimientos de Asignaciones y Ascensos* (2010) no explica el modo como el desempeño del personal se relaciona con los ascensos, pero la parte sobre ascensos de la política aún no ha sido emitida.

MI 9.3 – Medidas para garantizar la seguridad del personal

Los encuestados de todos los grupos le atribuyeron calificaciones de alto a la aptitud de las medidas de ACNUR para garantizar la seguridad del personal. Los gobiernos beneficiarios atribuyeron una calificación más alta que la de la encuesta a esta pregunta.

El análisis de documentos coincidió con la calificación de alto otorgada por los encuestados para este MI. En su calidad de miembro del sistema de la ONU, ACNUR emplea las directrices expuestas en el Manual de seguridad sobre el terreno de las Naciones Unidas y cumple con las Normas Mínimas Operativas de Seguridad (MOSS, según sus siglas en inglés). El propio Manual de Emergencias de ACNUR aborda temas relativos a la seguridad del personal nacional e internacional. De conformidad con las MOSS, todo el personal de la ONU (incluyendo el personal de ACNUR) tiene la obligación de completar los módulos de capacitación en seguridad en CD-ROM sobre la seguridad en el terreno, tanto básica como avanzada.

En 2009, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) de las Naciones Unidas finalizó una auditoría sobre la gobernanza de seguridad dentro de ACNUR que recomendó reforzar ciertos procedimientos y estructuras relativos a la seguridad.

Sin embargo, en 2009 ACNUR elaboró un Módulo de Aprendizaje a Distancia sobre la Gestión de Riesgos de Seguridad y en 2010 generó módulos para el Programa de Aprendizaje sobre la Gestión de la Seguridad y el Taller sobre el Manejo de Emergencias, concebidos para su publicación en su red intranet.

MI 9.4 – La rotación del personal es adecuada para el desarrollo de alianzas eficaces

Todos los grupos de encuestados que respondieron a esta pregunta atribuyeron a ACNUR una calificación global de adecuado por movilizar el personal internacional en sus asignaciones durante el tiempo suficiente como para mantener asociaciones eficaces a nivel país. Los donantes en el país fueron particularmente positivos ya que el 76% de ellos otorgó calificaciones de adecuado o calificaciones superiores para este MI.

42 ACNUR (2009). *Global Report 2009*, (p. 331). Extraído el 13 de mayo de 2011 de: <http://www.unhcr.org/4c08f2449.html>



MI 9.5 – Los miembros del personal siguen el código de conducta

Se le preguntó a los encuestados de las organizaciones similares, gobiernos beneficiarios, socios directos y donantes en el país si el personal de ACNUR respeta el código de conducta. La mayoría (el 91%) otorgó calificaciones de adecuado o calificaciones superiores a esta pregunta. A los donantes de la sede central se les preguntó si ACNUR controla el cumplimiento del código de conducta y si ACNUR tiene en marcha un sistema para elaborar informes transparentes sobre el cumplimiento del código de conducta. La mayoría (el 92%) le otorgó a ACNUR la calificación de adecuado o calificaciones superiores a ambas preguntas.

El análisis de documentos le otorgó a ACNUR la calificación de adecuado para este MI. Desde octubre de 2002, la firma del código de conducta ha sido un requisito previo para incorporarse al personal de ACNUR y la institución controla la aplicación del código en relación con el personal que se incorporó a la organización antes de octubre de 2002. ACNUR elaboró una Guía para Facilitadores y Directrices para Encargados para ayudar a los encargados a facilitar sesiones de grupo sobre el código.

Todo incumplimiento de lo previsto por el código de conducta constituye una mala conducta y será comunicado a la Oficina del Inspector General (OIG). Los beneficiarios de ACNUR también pueden denunciar incumplimientos del código de conducta. Si la investigación emprendida por la OIG concluye que existen pruebas suficientes, se envía un informe a la Oficina de Gestión de Recursos Humanos (DHRM, según sus siglas en inglés) y el Director de la DHRM decide si iniciará un proceso disciplinario.

MI 9.6 – Existen mecanismos de despliegue rápido del personal

Los encuestados atribuyeron a ACNUR la calificación global de adecuado por su empleo de personal interno y externo para movilizaciones rápidas y el análisis de documentos lo calificó como alto.

Los gobiernos beneficiarios y los donantes de la sede central atribuyeron una calificación de alto, mientras que otros grupos otorgaron una calificación en el rango de adecuado. Los encuestados de organizaciones similares y donantes en el país mostraron una alta tasa de respuestas «no sabe» (respectivamente el 40% y el 38%). A la pregunta relativa al empleo de personal interno para movilizaciones rápidas, los donantes de la sede central atribuyeron una puntuación superior a la de los otros grupos de encuestados y esa diferencia fue estadísticamente significativa.

Desde 1991, ACNUR ha confiado en su Lista de Equipos de Preparación y Respuesta en caso de Emergencias. En 2011, la institución creó una Lista para Emergencias del Personal Directivo de la Institución que complementa la Lista de Equipos de Preparación y Respuesta en caso de Emergencias. Además, la organización recurre a otras listas de personal técnico interno en caso de emergencia menos formales dentro de sus divisiones.

ACNUR posee diversos documentos que describen los diferentes esquemas internos y externos para la movilización rápida de expertos y los pasos a seguir para convocarlos⁴³. En 2008, ACNUR contaba con 14 acuerdos para la movilización rápida de expertos y cuatro acuerdos de esquema de movilización con agencias socias.

También tiene un Esquema de Despliegue para el Reasentamiento gestionado a través de un acuerdo de asociación entre ACNUR y la *International Catholic Migration Commission*⁴⁴. En 2011, ACNUR se propone seguir fortaleciendo sus alianzas para la movilización rápida de expertos a fin de dotar a las movilizaciones de mayor predictibilidad y calidad.

43 Ver, por ejemplo: *Catalogue of Emergency Response Resources* (2006), y *Guide to UNHCR's Emergency Standby Partners and External Deployment Arrangements* (2008).

44 Esta asociación está incluida en los cuatro esquemas de movilización mencionados anteriormente.



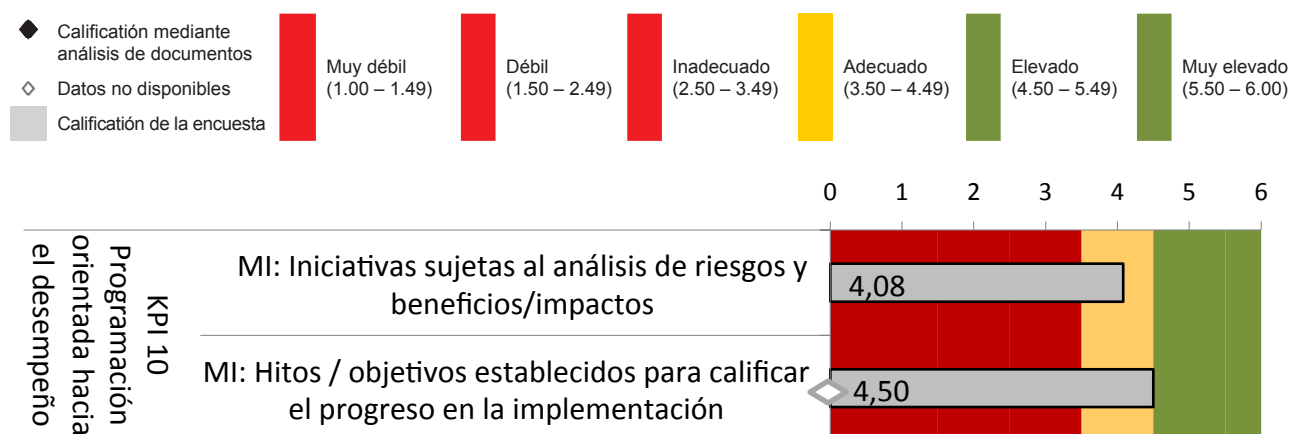
► KPI 10: Programación orientada al desempeño

Hallazgo 10: Los encuestados coincidieron en que ACNUR cuenta con procesos de programación por países/regiones orientados al desempeño. El análisis de documentos sobre el proceso de programación por países confirmó la labor de ACNUR de seguimiento del desempeño.

Los donantes en el país atribuyeron a ACNUR calificaciones más altas que otros grupos de encuestados porque sus procesos de programación por países/regiones se encuentran orientados al desempeño. Los encuestados de organizaciones similares y los donantes de la sede central manifestaron altos niveles de incertidumbre (el 39% y el 35% respectivamente respondieron «no sabe»).

Aunque no se pudo verificar el alcance de la orientación al desempeño de los planes operativos en los países individuales, ACNUR proporcionó documentación para explicar el marco de resultados y el proceso de programación para los países. Este proceso exige claramente el uso de objetivos y jalones para calificar el avance de la aplicación del programa.

Figura 3.16 KPI 10: Programación orientada al desempeño, calificaciones de los micro-indicadores



MI 10.1 – Iniciativas sujetas al análisis de riesgos y beneficios/impactos

Se les formuló dos preguntas a los encuestados en relación con este MI: si ACNUR somete las nuevas iniciativas de programación a análisis de impacto y si ACNUR somete las nuevas iniciativas de programación a análisis de riesgos. Aunque atribuyeron a ACNUR la calificación de adecuado, un promedio del 35% de los encuestados de organizaciones similares y un 38% de los donantes de la sede central respondieron “no sabe” a ambas preguntas.

Si se piensa en la naturaleza humanitaria de la labor de ACNUR, podría no ser razonable esperar la incorporación de evaluaciones formales de riesgo o beneficios antes de emprender la acción.

No obstante, existen pruebas de que ACNUR cuenta con un proceso de garantía de calidad en la evaluación y el diseño de intervenciones, que comienza con las evaluaciones de situación y de necesidades. Se dispone de varias herramientas (con frecuencia inter-agencia) para estas evaluaciones. También se asegura la calidad a través de procesos de normalización y de orientación sobre normas técnicas. Por ejemplo, ACNUR confeccionó un folleto sobre el diseño de intervenciones apropiadas en escenarios urbanos (2009) y se propone difundir una orientación operativa sobre otros temas vinculados con los refugiados en contextos urbanos. En el transcurso de los últimos dos años, la Oficina también publicó en la intranet herramientas de orientación sobre varios temas técnicos.

MI 10.2 – Hitos / objetivos establecidos para calificar el progreso en la implementación

Los encuestados de las organizaciones similares y los donantes de la sede central atribuyeron una calificación global de adecuado a este MI y los encuestados de los gobiernos beneficiarios y donantes en el país le atribuyeron a ACNUR la calificación de alto. Sin embargo, los encuestados de organizaciones similares y los donantes de la sede central atribuyeron altas tasas de respuestas «no sabe» (el 43% y el 32% respectivamente).

Aunque no fue posible analizar muestras de planes operativos en los países, ACNUR cuenta con directrices sobre cómo debe realizarse la programación. A nivel de los planes operativos en los países, las directrices exigen que se registren los datos sobre los valores basales para los indicadores de impacto. También se exige el establecimiento de metas tanto para los indicadores de desempeño (a nivel de producto) como para los indicadores de impacto. Además, ACNUR exige a sus socios de implementación aplicar procedimientos similares para los proyectos que ellos ponen en marcha.

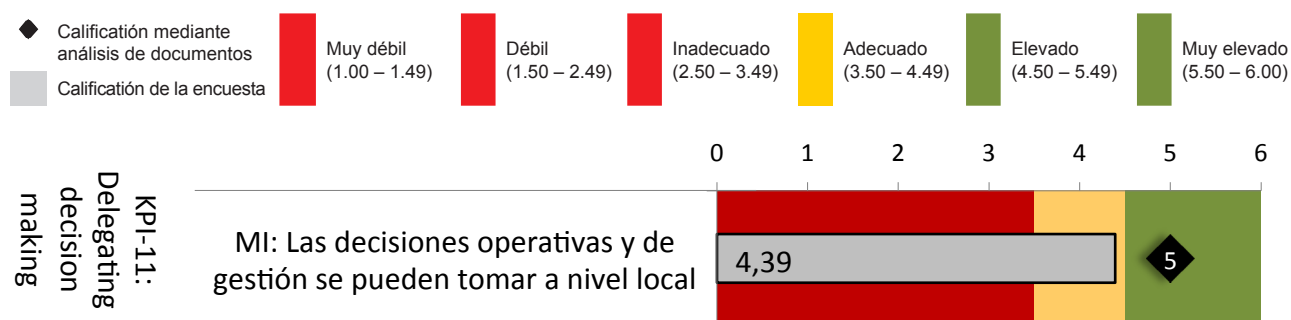
► KPI 11: Capacidad de delegar la toma de decisiones

Hallazgo 11: Los encuestados y el análisis de documentos señalan que ACNUR ha dado los pasos necesarios para mejorar la delegación de autoridad para la toma de decisiones.

Los encuestados de las organizaciones similares atribuyeron a ACNUR la calificación de alto en la delegación de la toma de decisiones a nivel país y los demás grupos de encuestados consideraron que el grado de delegación de ACNUR es adecuado. El análisis de documentos le otorgó a ACNUR la calificación de alto.

El proceso de reforma lanzado por ACNUR en 2006 incluyó un componente de descentralización y regionalización y ha habido una creciente voluntad de delegar la autoridad para la toma de decisiones a nivel país. El Marco de Responsabilidad de la Gestión Mundial y el Marco Revisado para la Asignación y la Gestión de Recursos reflejan los esfuerzos de la organización por establecer las responsabilidades y la autoridad que dará más apoyo a la obtención de resultados. La Oficina destaca que está sujeta a una revisión permanente para garantizar que todas las áreas de decisión clave se encuentran suficientemente cubiertas.

Figura 3.17 KPI 11: Capacidad de delegar la toma de decisiones, calificaciones de los micro-indicadores



MI 11.1 – Las decisiones operativas y de gestión se pueden tomar a nivel local

Los encuestados de organizaciones similares atribuyeron a ACNUR calificaciones más altas que los otros grupos de encuestados en cuanto a que la delegación de la toma de decisiones clave sobre las operaciones/la gestión se realiza según lo exige el contexto. Sin embargo, muchos encuestados de



las organizaciones similares, donantes en el país, y donantes de la sede central respondieron «no sabe» (el 48%, el 37% y el 32% respectivamente). El análisis de documentos le otorgó a ACNUR la calificación de alto para este MI.

En 2007, ACNUR desarrolló un Marco de Recursos Revisado para la Asignación y la Gestión que delegó más autoridad y flexibilidad en la toma de decisiones a los representantes sobre el terreno (oficinas regionales y delegaciones en los países) y en 2008 confeccionó los Términos de Referencia para las estructuras regionales en virtud de los cuales:

*... las oficinas regionales están autorizadas, dentro de sus regiones, a: i) proporcionar dirección estratégica; ii) diseñar y liderar el proceso de planificación estratégica; iii) brindar asesoramiento, dar apoyo y prestar servicios; iv) ejercer actividades de defensa de intereses y consolidar asociaciones; v) gestionar recursos; y vi) proporcionar un control de la calidad y supervisión.*⁴⁵

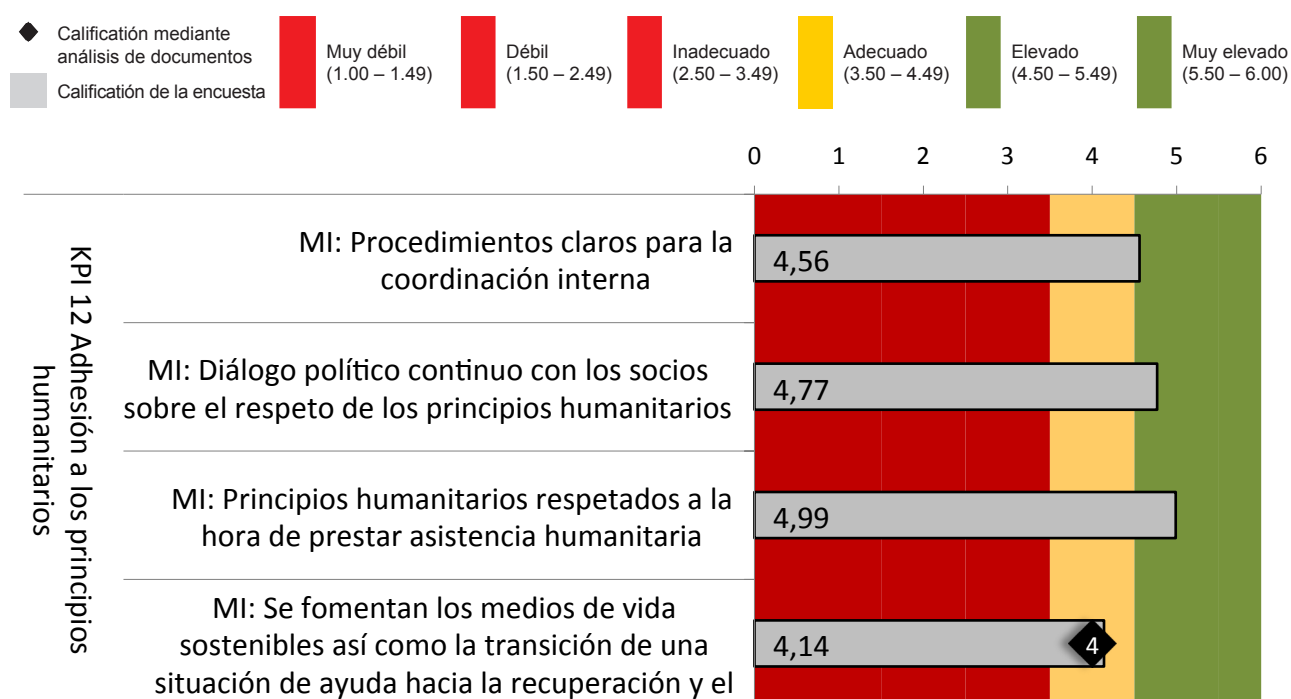
ACNUR está esforzándose para mejorar la delegación de la toma de decisiones a nivel de los países y de las regiones a través del proceso de regionalización y descentralización lanzado en 2006. Las pruebas que existen sobre la autoridad para la toma de decisiones a nivel país en diversas funciones (dirección estratégica, protección internacional, programa, relaciones externas, finanzas, recursos humanos, emergencia, seguridad, cadena de suministro, administración y tecnologías de la información y de las comunicaciones) sugieren que ACNUR se encuentra en buen camino. El Servicio de Desarrollo y Gestión Institucional se encuentra en estos momentos abocado a hacer el inventario de la regionalización.

► KPI 12: Adhesión a los principios humanitarios

Hallazgo 12: Se considera que ACNUR es alto en lo atinente al respeto y el apoyo de los principios humanitarios y adecuado en la promoción de medios de vida sostenibles.

La mayoría de los encuestados (el 70%) otorgó calificaciones de adecuado o calificaciones superiores a la adhesión de ACNUR a los principios humanitarios. El análisis de documentos otorgó una calificación de adecuado.

⁴⁵ ACNUR (2009). *Update on UNHCR's structural and management change process* (EC/60/SC/CRP.3). Extraído el 24 de mayo de 2011 de <http://www.unhcr.org/499041bb2.html>

Figura 3.18 KPI 12: Adhesión a los principios humanitarios, calificaciones de los micro-indicadores


MI 12.1 – Procedimientos claros para la coordinación interna

ACNUR recibió calificaciones diversas para este MI. Los donantes en el país y en la sede central le atribuyeron calificaciones de alto y adecuado respectivamente por contar con procedimientos explícitos para la coordinación interna de diversas funciones y roles que son parte de su mandato. Sin embargo, el 45% de los donantes en el país respondió "no sabe" en lo referente a este MI.

MI 12.2 – Diálogo político continuo con los socios sobre el respeto de los principios humanitarios

La mayoría de los encuestados (el 70%) le otorgó a ACNUR calificaciones de adecuado o superiores por mantener un diálogo permanente sobre las políticas con los socios en cuanto a la importancia de respetar los principios humanitarios al dispensar acción humanitaria, en particular en casos de conflictos.

MI 12.3 – Principios humanitarios respetados a la hora de prestar asistencia humanitaria

La mayoría de los encuestados (el 70%) le otorgó a ACNUR calificaciones de adecuado o calificaciones superiores por su respeto de los principios humanitarios durante la realización de acciones humanitarias. Este MI recibió la puntuación más alta de los donantes de la sede central, lo que corresponde a una calificación de alto.

MI 12.4 – Se fomentan los medios de vida sostenibles así como la transición de una situación de ayuda hacia la recuperación y el desarrollo

Se formularon dos preguntas a los encuestados en relación con este MI: si ACNUR se ocupa, junto con los socios y las comunidades locales, de fomentar medios de vida sostenibles y si ACNUR emplea modalidades apropiadas para atenuar la dependencia de la ayuda. Todos otorgaron una calificación promedio de adecuado para este MI.



El análisis de documentos le otorgó a ACNUR la calificación de adecuado en el fomento de medios de vida sostenibles y la transición desde la situación de ayuda hacia la recuperación y el desarrollo. En el Llamamiento Mundial 2011, una de las Prioridades Estratégicas Globales se relaciona con los medios de vida sostenibles y hay una sección sobre "Alentar la Autosuficiencia" que describe los avances logrados en 2010 y las prioridades para 2011. Además, ACNUR ha introducido diversas iniciativas de medios de vida (por ejemplo, el Liderazgo Femenino para los Medios de Vida, el Acceso a la Tecnología para la Comunidad, los medios de vida para Refugiados Urbanos) y de acceso a los servicios de microcréditos. El concepto de "estrategia de salida" también cobra importancia en este contexto. Aunque los documentos de ACNUR contienen pruebas suficientes de la importancia que se le adjudica a este aspecto, la información detallada con frecuencia es más limitada. El Informe Mundial 2009 hace referencia a la estrategia de salida en Georgia y Guinea y el *Manual de Emergencia* de ACNUR destaca la importancia de pensar en la estrategia de salida desde el comienzo mismo de la operación.

3.3.4 Gestión de las relaciones

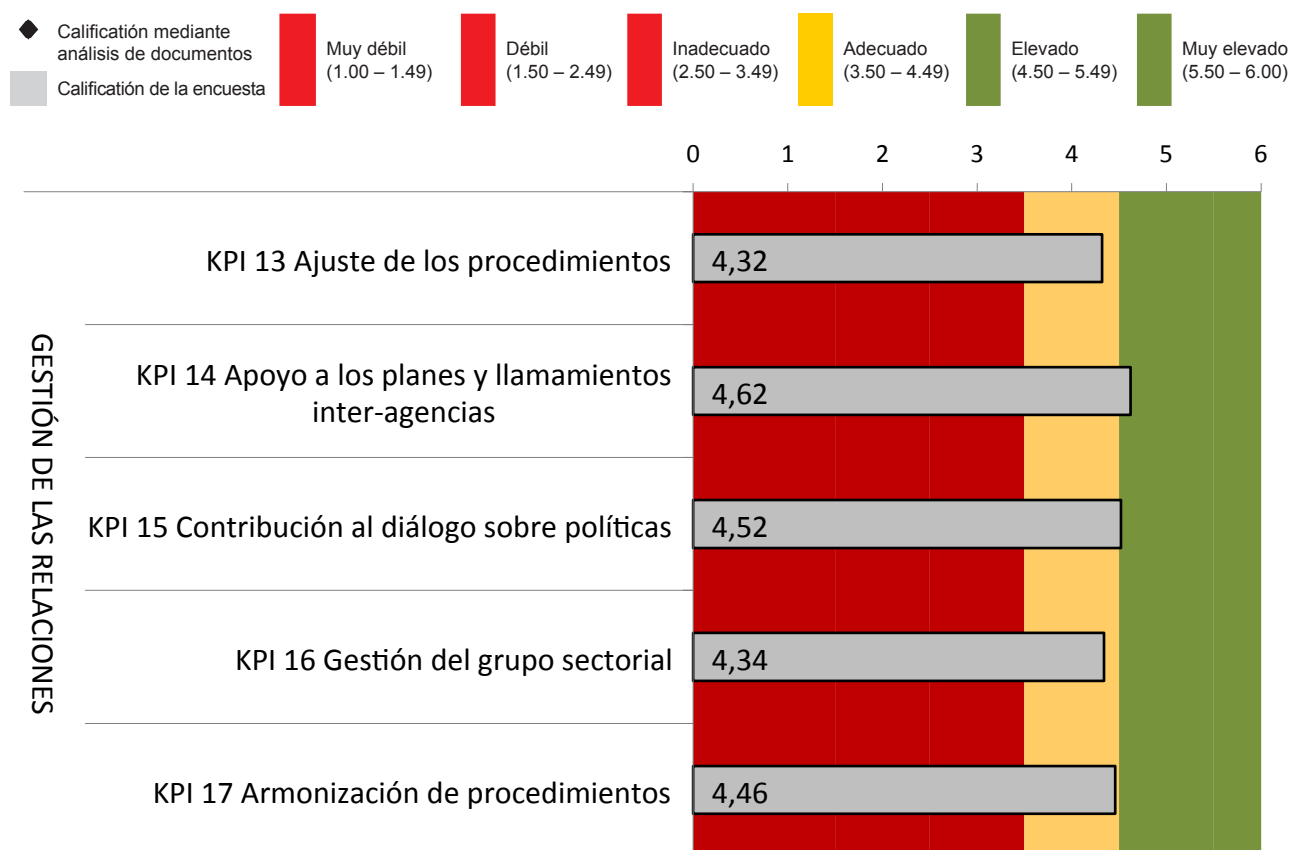
Según la encuesta, el desempeño de ACNUR recibió calificaciones de adecuado o superiores en todos los KPI de gestión de las relaciones.

La Figura 3.19 a continuación ilustra las calificaciones globales de la encuesta para los cinco KPI del cuadrante gestión de las relaciones.

ACNUR recibió la calificación de adecuado o alto en todos los aspectos sobre gestión de las relaciones. El apoyo que le brinda a los planes inter-agencia y a los llamamientos recibió la puntuación total más alta de la encuesta. El análisis de documentos no le otorgó a ACNUR ninguna calificación sobre los criterios específicos de este cuadrante, sino que proporcionó informaciones que avalan los resultados.



Figura 3.19 Cuadrante III. Gestión de las relaciones, calificaciones según la encuesta y el análisis de documentos



La Figura 3.20 muestra la puntuación media recibida por los cinco KPI por parte de todos los encuestados y por categoría de encuestados.

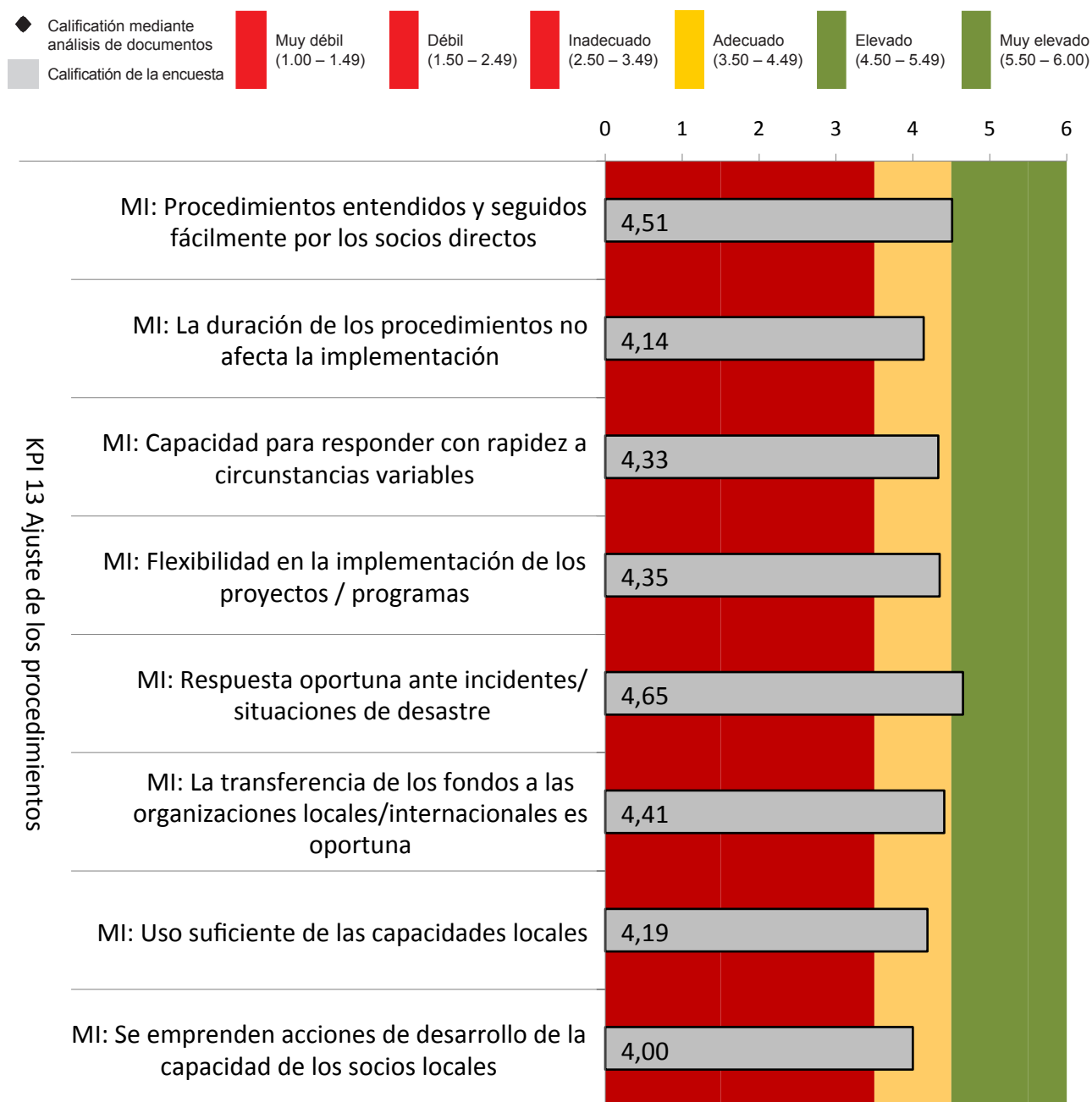
**Figura 3.20 Cuadrante III. Gestión de las relaciones, puntuación media según grupo de encuestados**

	Puntuación Media Total	Organizaciones/ Entidades pares	Gobiernos receptores	Socios directos	Donantes en el país	Donantes en la sede central
KPI 13 Ajuste de los procedimientos	4,32	4,31	4,45	4,34	4,23	4,30
KPI 14 Apoyo a los planes y llamamientos inter-agencias	4,62	4,78	4,35	4,71	4,57	4,59
KPI 15 Contribución al diálogo sobre políticas	4,52	4,47	4,79	4,81	4,62	4,29
KPI 16 Gestión del grupo sectorial	4,34	4,25	NA	4,42	NA	NA
KPI 17 Armonización de procedimientos	4,46	4,14	4,53	4,87	4,55	4,35

► KPI 13: Ajuste de los procedimientos

Hallazgo 13: Se considera que el grado en el que los procedimientos de ACNUR toman en cuenta las condiciones y capacidades locales es adecuado.

Los grupos de encuestados otorgaron a ACNUR una calificación global de adecuado por el ajuste de los procedimientos a las condiciones y capacidades locales. Los resultados reflejados por los micro-indicadores sugieren que los encuestados, de media, consideran que ACNUR lleva adelante sus operaciones con procedimientos que son fáciles de entender (aspecto que ha sido calificado como alto) y que pueden completarse a tiempo. Se considera que su aptitud para reaccionar ante circunstancias cambiantes es adecuada y que también son adecuadas su flexibilidad y la capacidad de respuesta de su programación. Se considera que ACNUR usa las capacidades locales y que respalda su desarrollo.

**Figura 3.21 KPI 13: Ajuste de los procedimientos, calificaciones de los micro-indicadores****MI 13.1 – Procedimientos entendidos y seguidos fácilmente por los socios**

Los encuestados de organizaciones similares, gobiernos beneficiarios y socios directos otorgaron calificaciones más altas que los donantes en el país y en la sede central sobre el uso que hace ACNUR de procedimientos que pueden ser fácilmente comprendidos y seguidos por los socios humanitarios.

MI 13.2 – La duración de los procedimientos no afecta la implementación

Se solicitó a los encuestados que calificaran los plazos necesarios para completar los procedimientos de ACNUR y si éstos afectan a la puesta en marcha. En su conjunto, los grupos de encuestados le



atribuyeron a ACNUR la calificación de adecuado para este MI y los encuestados de los gobiernos beneficiarios atribuyeron una calificación de alto; el 38% de los encuestados de organizaciones similares respondieron «no sabe».

MI 13.3 – Capacidad para responder con rapidez a circunstancias variables

En su conjunto, los encuestados atribuyeron a ACNUR la calificación de adecuado por el ajuste de su cartera en el país para responder con rapidez a circunstancias cambiantes, y los encuestados de organizaciones similares le atribuyeron la calificación de alto.

MI 13.4 – Flexibilidad en la implementación de los proyectos / programas

En su conjunto, los grupos de encuestados otorgaron una calificación de adecuado a la flexibilidad de ACNUR para ajustar la puesta en marcha de proyectos/programas a medida que asimila sus lecciones y los encuestados de los gobiernos beneficiarios la calificaron como alta.

MI 13.5 – Respuesta oportuna ante incidentes/situaciones de desastre

La mayoría de los encuestados (el 70%) compartieron la percepción de que ACNUR presenta un grado adecuado o superior de capacidad de respuesta oportuna ante situaciones de aparición repentina. Los encuestados de organizaciones similares otorgaron calificaciones más bajas que los demás grupos de encuestados.

MI 13.6 – La transferencia de los fondos a las organizaciones locales/internacionales es oportuna

La mayoría de los encuestados de los gobiernos beneficiarios y socios directos (el 72% y el 74% respectivamente) atribuyeron calificaciones de adecuado o calificaciones superiores para este MI. Los encuestados de organizaciones similares y donantes en el país y en la sede central manifestaron altas tasas de incertidumbre (respectivamente el 45%, el 41% y el 36% respondieron “no sabe”).

MI 13.7 – Uso suficiente de las capacidades locales

En su conjunto, todos los grupos de encuestados coincidieron en que ACNUR da un uso suficiente a las capacidades locales.

MI 13.8 – Se emprenden acciones de desarrollo de la capacidad de los socios locales

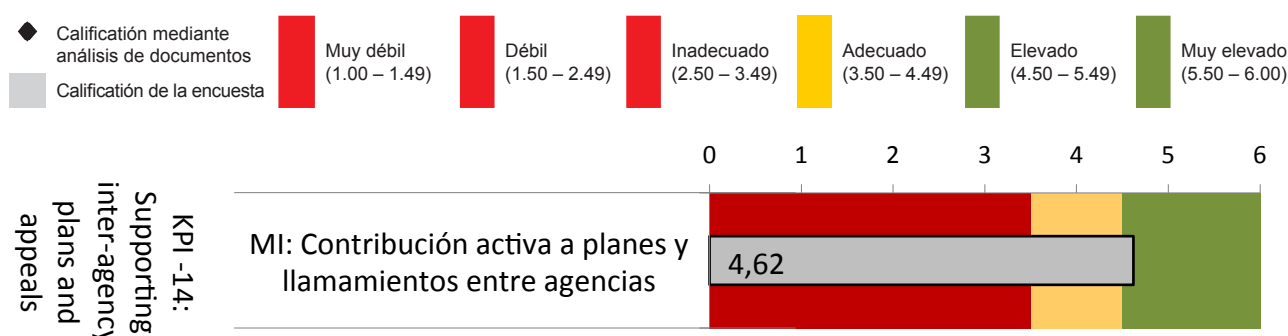
Todos los grupos de encuestados le atribuyeron a ACNUR la calificación de adecuado por proporcionar desarrollo de capacidades a los socios locales.

► KPI 14: Apoyo a los planes y llamamientos inter-agencias

Hallazgo 14: Se considera que el apoyo a los planes y llamamientos inter-agencias provisto por ACNUR constituye una de las prácticas más altas de la organización.

En su conjunto, los encuestados consideraron que ACNUR da alto en la coordinación y dirección de su programación de ayuda a nivel de países en apoyo de los planes y llamamientos inter-agencias. La única excepción fueron los encuestados de los gobiernos beneficiarios, quienes calificaron a la organización como adecuada en este KPI. La información hallada en los documentos tiende a corroborar la evaluación de la encuesta.

Figura 3.22 KPI 14: Apoyo a los planes y llamamientos inter-agencias, calificaciones de los micro-indicadores



MI 14.1 – Contribución activa a planes y llamamientos entre agencias

A los encuestados se les formularon dos preguntas en relación con este MI.

En respuesta a la pregunta sobre si ACNUR contribuye oportunamente a los planes y llamamientos inter-agencia, la mayoría de los encuestados (el 73%) otorgó calificaciones de adecuado o calificaciones superiores.

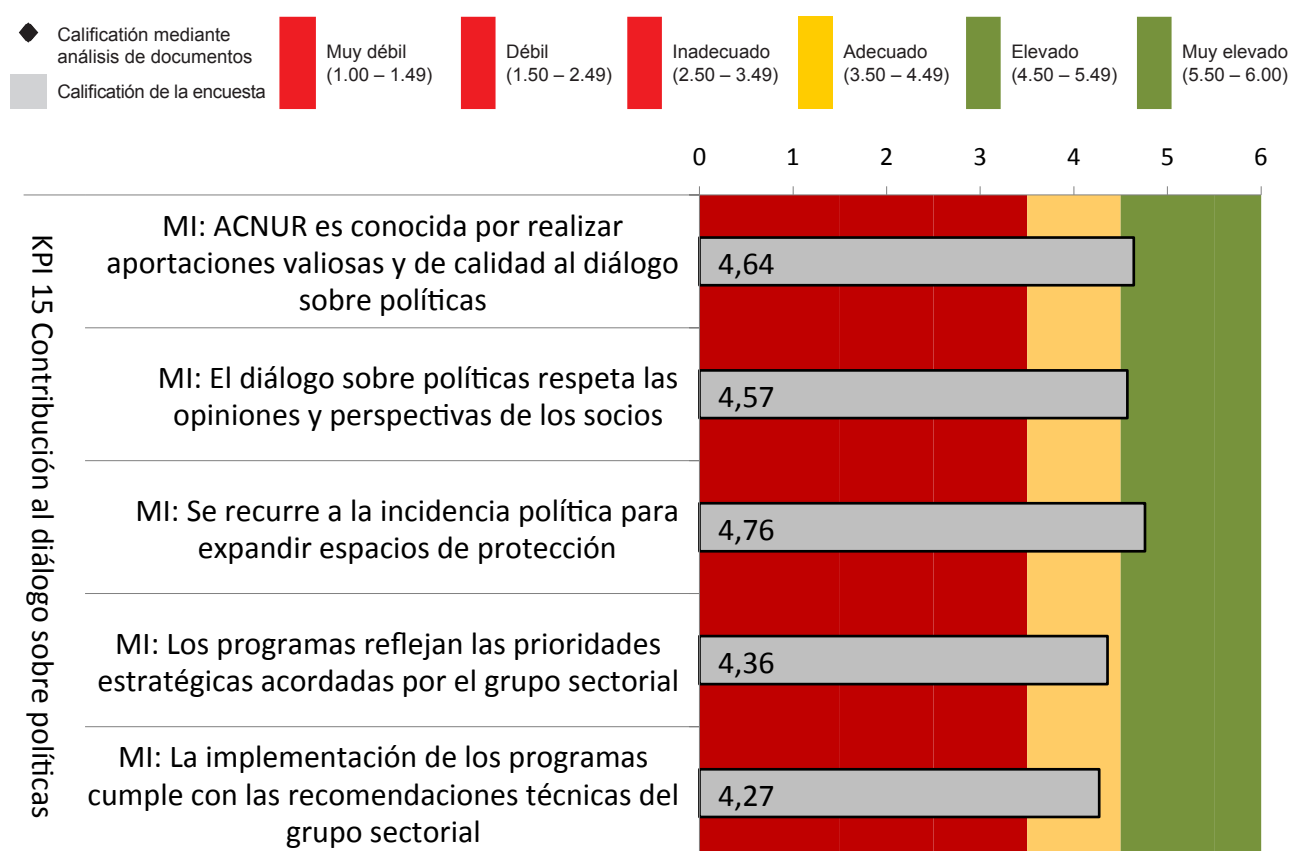
En respuesta a la segunda pregunta, si ACNUR participa plenamente de los Planes Comunes de Acción Humanitaria (CHAP) en los países en los que aún se está utilizando este proceso de programación, los encuestados brindaron una calificación de alto. Sin embargo, hubo altos niveles de respuestas “no sabe” a esta pregunta por parte de donantes en el país, socios directos y los encuestados de los gobiernos beneficiarios y organizaciones similares (el 53%, el 52%, el 44% y el 38% respectivamente).

En su calidad de líder de grupos sectoriales tanto a nivel de países como a nivel mundial (aspecto analizado con mayor extensión más adelante), ACNUR contribuye a los planes inter-agencia. ACNUR también ha participado en los Procesos de Llamamientos Consolidados (CAP, según sus siglas en inglés), los Llamamientos de Emergencia, y los Planes de Acción Humanitaria de Emergencia en el pasado. ACNUR es miembro de pleno derecho del Comité Permanente Interagencial (IASC, según sus siglas en inglés).

► KPI 15: Contribución al diálogo sobre políticas

Hallazgo 15: Los encuestados consideran que ACNUR añade valor al diálogo sobre las políticas con sus socios humanitarios.

ACNUR participa en el diálogo sobre las políticas con los socios sobre un amplio abanico de temas relativos a la asistencia humanitaria, las migraciones y el derecho internacional. Todos los grupos de encuestados perciben que el desempeño de ACNUR se sitúa en un rango entre adecuado y alto en lo que concierne a su contribución al diálogo sobre las políticas. Esto incluye el papel de defensa de los intereses que desempeña ACNUR para ampliar el espacio de protección para las personas de interés de ACNUR.

**Figura 3.23 KPI 15: Contribución al diálogo sobre políticas, calificaciones de los micro-indicadores**

MI 15.1 – ACNUR es conocida por realizar aportaciones valiosas y de calidad al diálogo sobre políticas

La mayoría de los encuestados (el 74%) atribuyeron a ACNUR la calificación de adecuado o calificaciones superiores por realizar aportaciones valiosas al diálogo sobre políticas.

MI 15.2 – El diálogo sobre políticas respeta las opiniones y perspectivas de los socios

La mayoría de los encuestados (el 72%) también consideró que el grado con el que ACNUR respeta las opiniones de los socios humanitarios en los diálogos sobre las políticas es adecuado. Tres grupos de encuestados atribuyeron calificaciones medias de alto a esta pregunta (donantes en el país, socios directos y los encuestados de los gobiernos beneficiarios), mientras que los encuestados de organizaciones similares y los donantes de la sede central atribuyeron una calificación promedio de adecuado para este MI.

MI 15.3 – Se recurre a la incidencia política para expandir espacios de protección

El desempeño de ACNUR se calificó como adecuado o superior en el empleo de la defensa de los intereses ante los gobiernos y otras partes interesadas para aumentar el espacio de protección, según la mayoría de los encuestados (el 77%). Esta pregunta solo se formuló a los siguientes grupos: encuestados de organizaciones similares, socios directos y donantes en el país.



MI 15.4 – Los programas reflejan las prioridades estratégicas acordadas por el grupo sectorial

La participación en un grupo sectorial implica que una organización hace ajustes en su estrategia y programación para alinear y coordinar sus operaciones con las del grupo sectorial. La mayoría (el 72%) de los encuestados a los que se les formularon preguntas en este sentido (es decir, encuestados de organizaciones similares, socios directos y donantes en la sede central) consideraron que la práctica de ACNUR es adecuada y merece calificaciones superiores cuando se trata de ajustar su programación para que refleje las prioridades estratégicas acordadas por los grupos sectoriales en los que participa (que puede incluir protección, refugio de emergencia u otros grupos sectoriales). Los socios directos fueron significativamente más positivos en este aspecto que otros grupos. Aunque los donantes en la sede central atribuyeron una calificación en el rango de adecuado, fueron significativamente menos positivos.

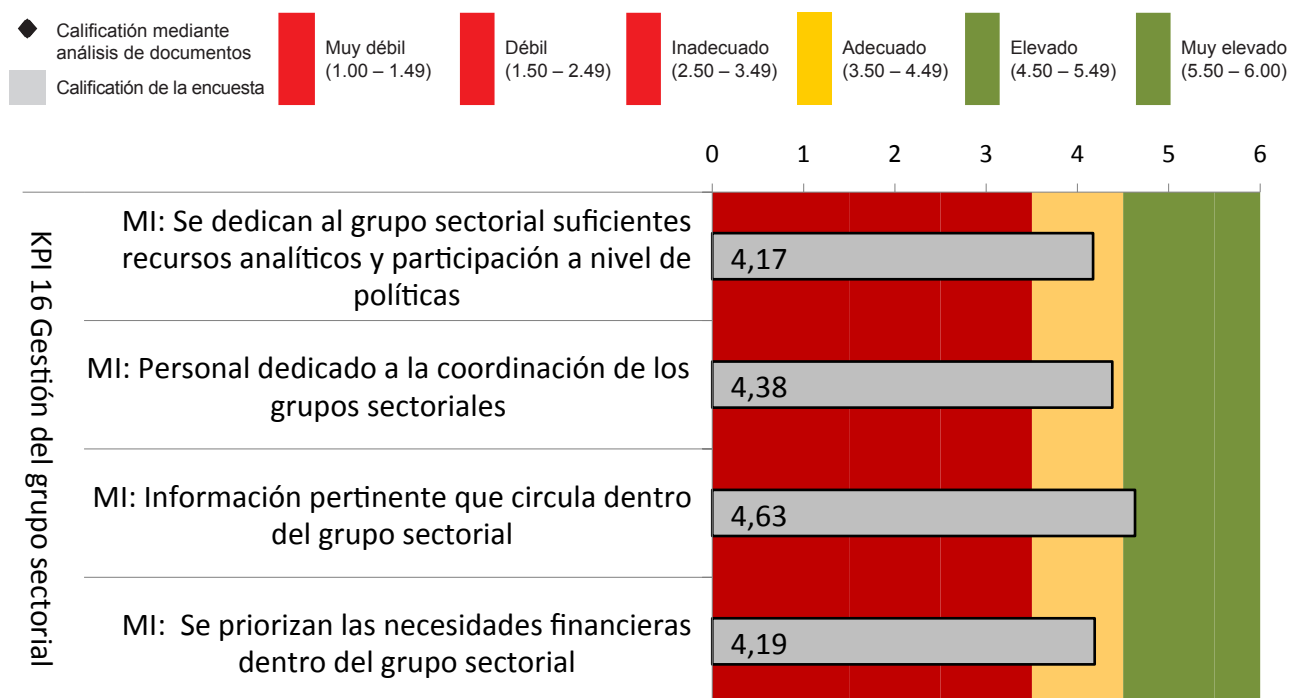
MI 15.5 – La implementación de los programas cumple con las recomendaciones técnicas del grupo sectorial

Los socios directos fueron significativamente más positivos al calificar el cumplimiento de ACNUR con las recomendaciones técnicas de los grupos sectoriales que los encuestados de las organizaciones similares y los donantes en la sede central. Estos últimos fueron significativamente menos positivos en la calificación otorgada a esta pregunta, pero el 36% respondió «no sabe».

► KPI 16: Gestión del grupo sectorial

Hallazgo 16: El desempeño de ACNUR en cuanto a dedicarle recursos suficientes a la gestión del grupo sectorial de protección que codirige en Burundi, el único país cubierto por la encuesta de MOPAN en el que aún se encuentra en vigencia el sistema de grupo sectorial, se consideró globalmente adecuado.

ACNUR dirige el Grupo Sectorial de Protección en 21 países y lo codirige en dos. También dirige el Grupo Sectorial de Refugio de Emergencia en seis países y lo codirige en uno. Solo se les formularon todas las preguntas cubiertas por este Indicador Clave de Desempeño a los encuestados en el país que estaban familiarizados con el papel desempeñado por ACNUR en la codirección del grupo sectorial de protección en Burundi. Por lo tanto, fueron solo los encuestados de las organizaciones similares y los socios directos quienes otorgaron calificaciones al desempeño de ACNUR en la codirección del grupo sectorial de protección en ese país.

**Figura 3.24 KPI 16: Gestión del grupo sectorial, calificaciones de los micro-indicadores**

MI 16.1 – Se dedican al grupo sectorial suficientes recursos analíticos y participación a nivel de políticas

La mayoría (el 69%) de los encuestados de organizaciones similares y los socios directos atribuyeron a ACNUR la calificación de adecuado o calificaciones superiores por dedicarle al grupo sectorial suficientes recursos analíticos y grado de compromiso a nivel de políticas con las actividades estratégicas.

MI 16.2 – Personal dedicado a la coordinación de los grupos sectoriales

Los encuestados de las organizaciones similares y los socios directos le atribuyeron a ACNUR la calificación de adecuado por el suministro de personal dedicado para la coordinación del grupo sectorial de protección.

MI 16.3 – Información pertinente que circula dentro del grupo sectorial

Los encuestados de organizaciones similares le atribuyeron a ACNUR la calificación de adecuado por garantizar que circule información pertinente dentro del grupo sectorial y los socios directos le atribuyeron a ACNUR la calificación de alto. En su conjunto, la mayoría (el 75%) de los encuestados le otorgó a la organización la calificación de adecuado o calificaciones superiores.

MI 16.4 – Se priorizan las necesidades financieras dentro del grupo sectorial

Tanto los encuestados de organizaciones similares como los socios directos consideraron que el grado en el cual ACNUR facilita la fijación de prioridades en cuanto a las necesidades financieras del grupo sectorial que codirige es adecuado.

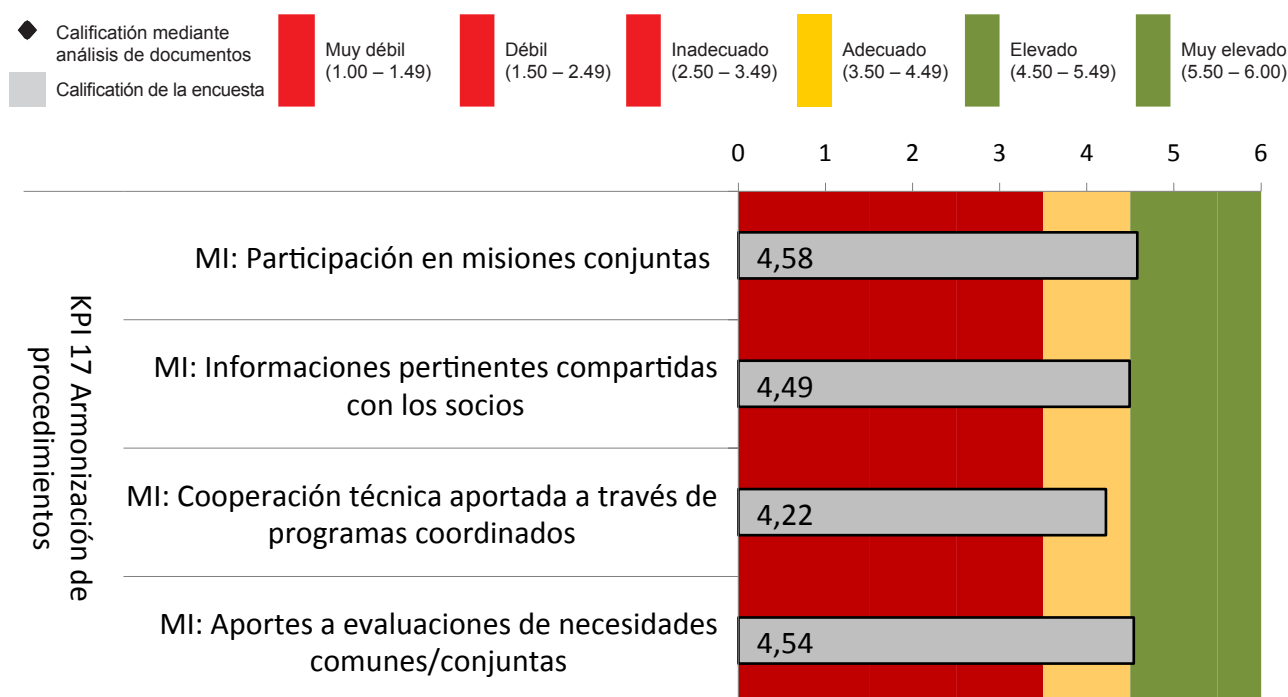
► KPI 17: Armonización de procedimientos

Hallazgo 17: Se considera que el grado en el cual ACNUR armoniza los procedimientos con otros actores es adecuado. Los encuestados le otorgaron la calificación global de alto por su colaboración en el marco de misiones conjuntas y evaluaciones de necesidades comunes.

Los encuestados de los gobiernos beneficiarios, donantes en el país y socios directos consideraron que ACNUR da alto en la armonización de esquemas y procedimientos con otros socios de programación, según corresponda, de acuerdo con su mandato y con los principios humanitarios. Los otros dos grupos de encuestados otorgaron a la organización la calificación de adecuado en la mayoría de las preguntas formuladas sobre este KPI.

Aunque el análisis de documentos no proporcionó una evaluación de los indicadores en esta área, las fuentes documentales ilustran la labor de ACNUR para alinearse con el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF) y participar de los procesos *Delivering as One*. Tal y como se indica a continuación, ACNUR desempeña un papel muy activo en las evaluaciones de necesidades conjuntas y participa con frecuencia en las misiones conjuntas.

Figura 3.25 KPI 17: Armonización de procedimientos, calificaciones de los micro-indicadores



MI 17.1 – Participación en misiones conjuntas

La mayoría de los grupos de encuestados otorgaron una calificación global de alto con respecto a la participación de ACNUR en misiones conjuntas.

MI 17.2 – Informaciones pertinentes compartidas con los socios

Los encuestados de organizaciones similares y los gobiernos beneficiarios consideraron que el grado en el cual ACNUR comparte información relevante, en particular la relacionada con las necesidades, con los socios humanitarios y de otra índole es adecuado. Los otros tres grupos de encuestados atribuyeron una calificación de alto para este MI.



MI 17.3 – Cooperación técnica aportada a través de programas coordinados

Todos los grupos de encuestados que respondieron esta pregunta (es decir, todos los grupos excepto los socios directos) le atribuyeron a ACNUR la calificación de adecuado por la prestación de cooperación técnica a través de programas coordinados. Sin embargo, el 36% de los donantes en el país y el 30% de los donantes en la sede central respondió «no sabe» en lo relativo a este MI.

MI 17.4 – Aportes a evaluaciones de necesidades comunes/conjuntas

En su conjunto, los donantes en el país, los encuestados de los gobiernos beneficiarios y los socios directos percibieron que la contribución activa de ACNUR a las evaluaciones de necesidades comunes/conjuntas a nivel país era alta, mientras que los encuestados de organizaciones similares la consideraron adecuada.

ACNUR tiene una sólida asociación con el Programa Mundial de Alimentos (PMA) para llevar a cabo misiones de evaluación conjunta. Cuando se trata de situaciones de refugiados permanentes, ACNUR y PMA llevan a cabo misiones de evaluación conjunta al menos cada dos años.

Cada año, ACNUR realiza una Evaluación de Necesidades Mundiales (GNA) de todas sus operaciones. Aunque no se trata de un proceso conjunto, la GNA también refleja la labor de armonización tal como lo ha indicado el Informe sobre la prueba piloto de la GNA de 2008:

La GNA está armonizada con los enfoques y las herramientas de evaluación utilizados por las agencias humanitarias y de desarrollo del sistema de las Naciones Unidas. La GNA se beneficia de las evaluaciones y los procesos de planificación conjuntos ya existentes de las Naciones Unidas, tales como el CAP/CHAP y el Marco de Evaluación de Necesidades asociado, CCA-UNDAF, y les hace aportaciones⁴⁶.

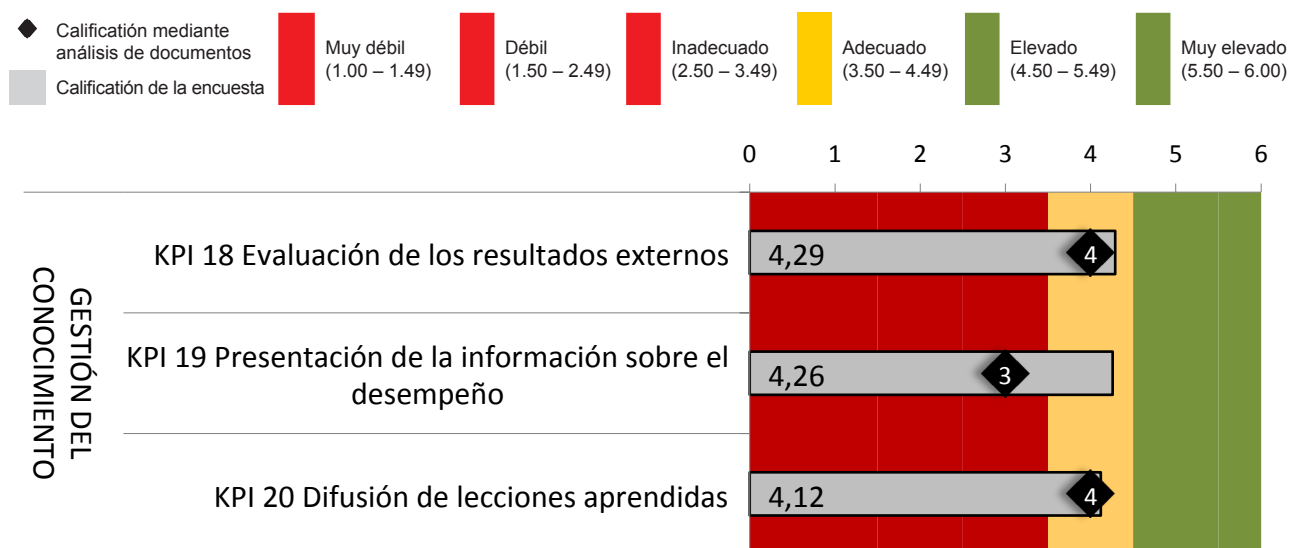
3.3.5 Gestión del conocimiento

Las partes interesadas encuestadas y el análisis de documentos coincidieron en que el desempeño de ACNUR en cuanto a la gestión del conocimiento es adecuado en todas las áreas salvo para la de la presentación de información sobre el desempeño, destacada por el análisis de documentos como área que es necesario mejorar.

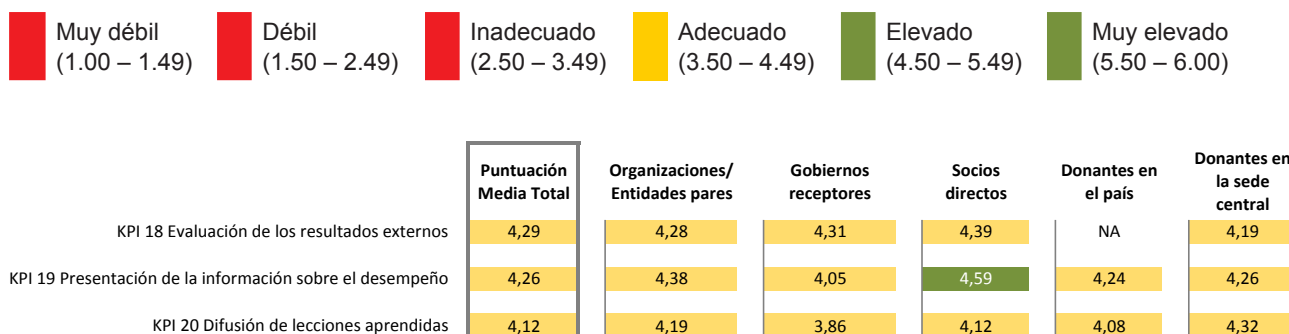
La Figura 3.26 ilustra las calificaciones de la encuesta y el análisis de documentos en su conjunto recibidos por los tres KPI del cuadrante de gestión del conocimiento.

El desempeño de ACNUR con respecto a la gestión del conocimiento es aceptable y ha recibido calificaciones de adecuado en la encuesta y el análisis de documentos en la mayoría de los Indicadores Clave de Desempeño. El análisis de documentos apuntó que ACNUR ha introducido mejoras en la elaboración de informes sobre su eficacia (en particular lo expresado en el Informe Mundial 2010) pero todavía falta introducir mejoras en este aspecto.

46 ACNUR (2008). *Global Needs Evaluación Pilot Report*, (p. 3). Extraído el 31 de mayo de 2011 de <http://www.unhcr.org/48ef09a62.html>

**Figura 3.26 Cuadrante IV. Gestión del conocimiento, calificaciones según la encuesta y el análisis de documentos**

La Figura 3.27 ilustra la puntuación media de los tres KPI otorgada por todos los encuestados y por categoría de encuestados.

Figura 3.27 Cuadrante IV. Gestión del conocimiento, puntuación media según grupo de encuestados

► KPI 18: Evaluación de los resultados externos

Hallazgo 18: Se percibió que el desempeño de ACNUR en cuanto a la evaluación uniforme de la prestación de sus servicios y sus resultados externos es adecuado.

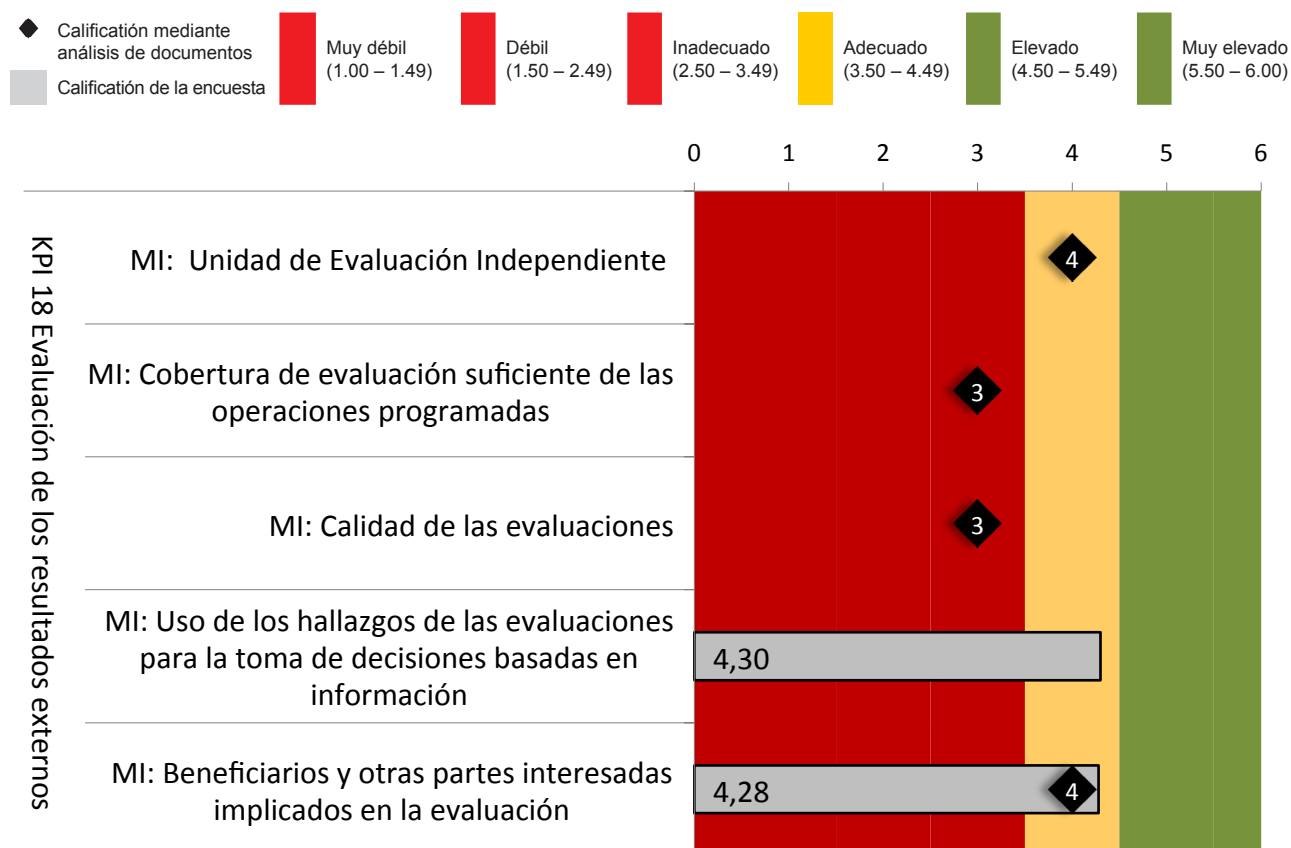
En 2006, ACNUR estableció el Servicio de Desarrollo y Evaluación de Políticas (SDEP) que sustituyó a la Unidad de Evaluación y Análisis de Política. Se considera que el SDEP es adecuado en términos de su independencia. Aunque oficialmente se encuentra bajo la órbita del Comité Ejecutivo, desde 2008 ha enviado informes de evaluación directamente a los miembros del Comité Ejecutivo y aspira a garantizar la independencia a través de otras prácticas.

Existen escasas pruebas documentales de la cobertura de la labor de ACNUR por parte de la función de evaluación o sobre el proceso de garantía de la calidad de las evaluaciones en la organización. Los encuestados enfatizaron que el grado en el que ACNUR está utilizando los resultados de las



evaluaciones para informar sus decisiones sobre política, programación y estrategia es adecuado. ACNUR recibió la calificación de adecuado por su labor de implicación de los beneficiarios y los socios directos en su proceso de evaluación.

Figura 3.28 KPI 18: Evaluación de los resultados externos, calificaciones de los micro-indicadores



MI 18.1 – Unidad de Evaluación Independiente

En 2006 ACNUR estableció el SDEP, ubicado en la Oficina Ejecutiva. El SDEP tiene un programa de trabajo integrado de desarrollo de políticas, evaluación, investigación y difusión. El Alto Comisionado Adjunto supervisa directamente al director del SDEP en los temas sobre evaluación y el Alto Comisionado lo hace en los temas sobre política, lo que puede limitar la independencia de la unidad de evaluación⁴⁷. Sin embargo, uno de los principios rectores de la función de evaluación de ACNUR es la "independencia" y su Política de Evaluación, que el SDEP actualizó en 2010, hace referencia al empleo de diferentes tipos y métodos de evaluación, que incluyen evaluaciones

⁴⁷ Tal como lo ha apuntado el Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas en su informe de 2007 *Oversight and Evaluation in the UN System*, existen ventajas y desventajas cuando se coloca la función de evaluación en ese sitio y se pueden adoptar medidas para garantizar la integridad de la función de evaluación cuando se la coloca en el mismo sitio que las unidades de política o investigación. Una de dichas medidas consiste en asegurar que el funcionario que encabeza la unidad de evaluación se encuentre en línea de supervisión directa con el funcionario que encabeza la organización en lo relativo a temas de evaluación.



externas y evaluaciones dirigidas de forma externa. Tanto la política como la guía práctica⁴⁸ contienen estipulaciones generales sobre la garantía de independencia para realizar evaluaciones (principalmente mediante el empleo de evaluadores externos). Tal y como enfatizó el SDEP, la independencia de la unidad resulta garantizada mediante varias de sus políticas y prácticas, que incluyen: su política de evaluación que evita que los más altos directivos apliquen cualquier tipo de control editorial, el uso extendido de evaluadores externos, la creación de comités directivos compuestos por múltiples partes interesadas, informes anuales enviados al Comité Ejecutivo y reuniones bilaterales periódicas con miembros del Comité Ejecutivo.

MI 18.2 – Cobertura de evaluación suficiente de las operaciones programadas

La política de evaluación de ACNUR no define la cobertura de evaluación esperada para su actividad de programación ni explica claramente el modo en que se planifican y priorizan las evaluaciones. La política específica que el “programa de trabajo del SDEP se establece sobre la base de consultas periódicas con la Oficina Ejecutiva y el Comité Ejecutivo, así como con la ONU, las ONG y los socios del ámbito académico”⁴⁹. Como lo ha observado el SDEP, su programa de trabajo funciona por demanda. En función de la documentación disponible, es difícil determinar la cobertura de la función de evaluación o entender el enfoque de la priorización de recursos de evaluación, que se estiman escasos. Aunque puede ser un desafío determinar la cobertura en términos de programas, puede haber un modo de establecer parámetros que podría determinar si la evaluación está cubriendo las principales actividades o una proporción suficiente del presupuesto con el que cuenta ACNUR en un período dado.

MI 18.3 – Calidad de las evaluaciones

La política de evaluación de ACNUR se basa en los Principios y Estándares para la Evaluación del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG). La calidad de la evaluación es uno de los principios. La Evaluación de MOPAN no examina de forma directa la calidad de los informes de evaluación. Más bien, se propone identificar las prácticas institucionales a la hora de asegurar la calidad de la evaluación. La política de evaluación de ACNUR incluye un apartado sobre control de calidad, que subraya el papel que desempeñan las partes interesadas internas y externas a la hora de proporcionar una información de retorno sobre la evaluación y la importancia del ejercicio sobre las lecciones aprendidas al final de cada proyecto de evaluación. ACNUR pone de manifiesto diversas prácticas que ayudan a garantizar la calidad de las evaluaciones, lo que incluye designar a un especialista en evaluación para que encabece el SDEP, asegurarse de que los miembros de la unidad que no son especialistas reciban capacitaciones tanto en el trabajo como de forma externa sobre evaluaciones, contratar consultores externos y lectores especialistas para que hagan sus comentarios sobre las versiones preliminares de los informes de evaluación. ACNUR también participa en la base de datos de evaluación de la Red de Aprendizaje Activo para la Responsabilidad y el Desempeño en Acción Humanitaria (ALNAP, según sus siglas en inglés) y, por lo tanto, forma parte de la meta evaluación periódica que realiza ALNAP sobre los informes de evaluación del sector humanitario. Sin embargo, no hay mecanismos formales (como sería el caso de un informe) que revisen y hagan comentarios sistemáticamente sobre la calidad de las evaluaciones de la organización.

48 ACNUR (2005). *How to manage evaluation: Seven steps*, Extraído el 31 de mayo de 2011 de <http://www.unhcr.org/429d7c792.html>

49 ACNUR (2010). *UNHCR's evaluation policy*. (p. 9). Extraída el 31 de mayo de 2011 de <http://www.unhcr.org/3d99a0f74.html>



MI 18.4 – Uso de los hallazgos de las evaluaciones para la toma de decisiones basadas en información

Los donantes en la sede central, el único grupo de encuestados al que se le formularon preguntas sobre este MI, atribuyeron a ACNUR la calificación de adecuado en el uso de los resultados de las evaluaciones para la toma de decisiones sobre programación, política y estrategia.

MI 18.5 – Beneficiarios y otras partes interesadas implicados en la evaluación

A los encuestados se les formularon dos preguntas relativas a este MI: si ACNUR solicita la participación de socios directos clave en su función de evaluación y si ACNUR solicita la participación de beneficiarios clave en su función de evaluación. En conjunto, todos los grupos de encuestados atribuyeron una calificación de adecuado a ambas preguntas. Sin embargo, los donantes en la sede central manifestaron altas tasas de incertidumbre en ambas preguntas (el 42% respondió «no sabe» a la primera pregunta y el 36% a la segunda pregunta); y un 38% de los encuestados de organizaciones similares también respondió «no sabe» a la segunda pregunta.

La política de evaluación de ACNUR presenta los principios rectores de la función de evaluación y uno de ellos se refiere a las consultas con las partes interesadas sobre la identificación, la planificación, la aplicación y la utilización de proyectos de evaluación. Es más, las evaluaciones de ACNUR toman en cuenta las opiniones de los beneficiarios del otro género, de otras edades y de otros niveles socioeconómicos, etc. En el caso de las evaluaciones grandes, ACNUR crea un Comité Directivo del que participan partes interesadas internas y externas clave.

En todas las evaluaciones utilizadas como muestra, se les hicieron entrevistas y/o encuestas a las partes interesadas y a los beneficiarios y, de ese modo, se les incluyó en la compilación de información, pero no queda claro si participaron en otras partes del proceso de evaluación.

► KPI 19: Presentación de las informaciones sobre el desempeño

Hallazgo 19: ACNUR recibió calificaciones diversas por presentar información sobre su eficacia. En conjunto, los encuestados le atribuyeron calificaciones de adecuado. El análisis de documentos se refirió a mejoras en el Informe Mundial con el paso del tiempo, pero identificó brechas en el uso de la información sobre el desempeño para proporcionar pruebas de la eficacia de ACNUR.

A nivel de toda la organización, ACNUR elabora el Informe Mundial. Desde 2010 este documento se ha orientado más hacia el desempeño y ofrece información sobre el grado de avance hacia el logro de las metas de las Prioridades Estratégicas Globales (PEG). Los encuestados atribuyeron calificaciones de adecuado a las preguntas relativas a la calidad de la elaboración de informes. Aunque ACNUR aporta en general información sobre su propia estrategia a nivel de toda la organización, los resultados reflejados por cada micro-indicador sugieren que la disponibilidad y el análisis de la información sobre el desempeño son aún dispares.

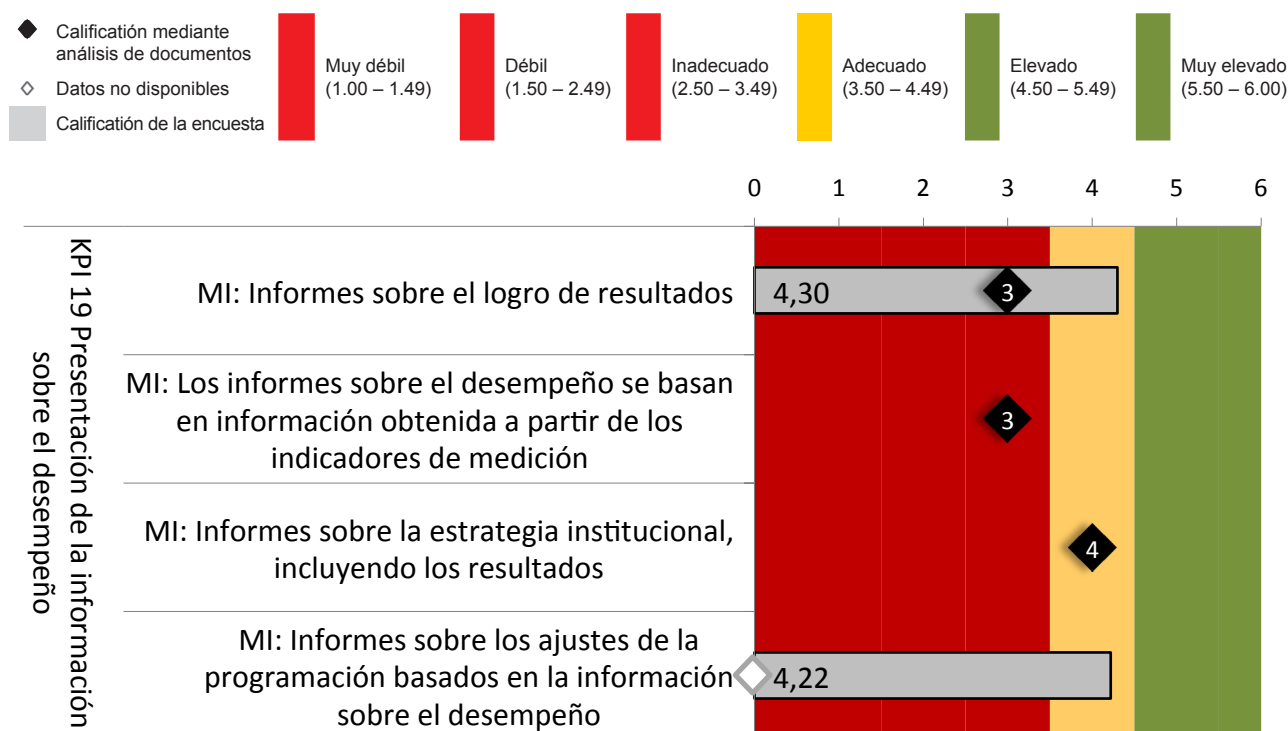
ACNUR ha reconocido este problema:

En 2011, ACNUR revisará con espíritu crítico el impacto de sus programas con el fin de mejorar la fijación de metas y la elaboración de informes en el próximo bienio. Además, la Oficina se dedicará a mejorar la recopilación y el análisis de las informaciones para comprender y presentar mejor los resultados y el impacto de sus actividades⁵⁰.

A nivel de país, evaluar la calidad de la elaboración de informes de desempeño constituye un desafío aún mayor, ya que su cobertura en el Informe Mundial es mínima y los Informes de los Países no son de dominio público.

50 ACNUR (2011). *Global Report 2010*, (p. 11). Extraído el 4 de julio de 2011 de <http://www.unhcr.org/4dfdbf35b.html>

Figura 3.29 KPI 19: Presentación de las informaciones sobre el desempeño, calificaciones de los micro-indicadores



MI 19.1 – Informes sobre el logro de resultados

Los encuestados de los gobiernos beneficiarios y los donantes de la sede central consideraron que el grado con el que ACNUR informa a su órgano rector sobre el desempeño, incluyendo los resultados logrados, es adecuado.

El Informe Mundial 2010 proporciona información sobre la mayoría de las PEG (es decir, presenta las metas para 2010-2011 y el avance logrado en 2010), que indica una mejora en relación con Informes Mundiales previos. Sin embargo, la información sobre el avance está dispersa en todo el informe y esto dificulta la percepción clara de cuáles son las PEG sobre los que se informa y sobre cuáles no se informa. Es más, tampoco informa sobre los diferentes niveles de resultados (es decir, los productos y los resultados). Tampoco proporciona un análisis uniforme del modo como el trabajo de ACNUR contribuye a hacer frente a los desafíos a medida que se avanza hacia la obtención del resultado.

MI 19.2 – Los informes sobre el desempeño se basan en información obtenida a partir de los indicadores de medición

Como ya se ha indicado, el Informe Mundial 2010 presenta las PEG con sus metas de desempeño e informa sobre la mayoría de ellas. Comienza a comparar el avance logrado en los indicadores con las metas y los valores de base (denominados “situación actual” o la situación en 2009 al momento de confeccionar las PEG). Sin embargo, la narrativa del informe no ofrece un análisis de los avances con respecto a las metas ni de cómo las metas se vinculan con el área del resultado.

MI 19.3 – Informes sobre la estrategia institucional, incluyendo los resultados

El Informe Mundial 2010 hace referencia a los resultados humanitarios y de gestión esperados que se identificaron en el Llamamiento Mundial 2010-2011 e informa sobre los avances logrados en



2010 sobre la mayoría de las metas vinculadas a las PEG presentadas en el Llamamiento Mundial 2010-2011.

MI 19.4 – Informes sobre los ajustes de programación basados en la información sobre el desempeño

Los socios directos le otorgaron a ACNUR una calificación global de alto en cuanto a la elaboración de informes dirigidos al órgano rector sobre los ajustes practicados a la programación de los países en función de la información sobre el desempeño, mientras que los otros grupos de encuestados le atribuyeron a la organización la calificación de adecuado. Sin embargo, los encuestados manifestaron altas tasas de incertidumbre para este MI (el 47% de los socios directos, el 45% de los donantes en el país y el 50% de las organizaciones similares). Fue a este micro-indicador que los encuestados de organizaciones similares le atribuyeron la tasa más alta de respuestas «no sabe».

Aunque el Informe Mundial 2010 no es un informe sobre desempeño a nivel país en sentido estricto, es el único informe que está en el dominio público y que resume los logros del país (los principales objetivos y metas). Sin embargo, las secciones sobre los países del informe no describen los ajustes practicados a los planes y las intervenciones en función del desempeño y es difícil vincular las secciones sobre los países del Informe Mundial a las secciones sobre los países del Llamamiento Mundial 2010-2011.

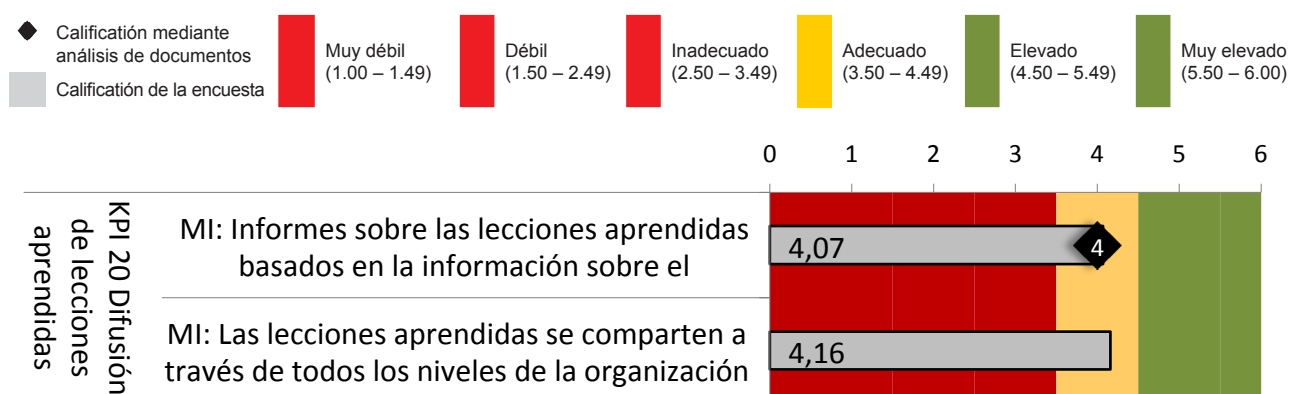
Las Delegaciones de ACNUR en los Países elaboran dos informes a finales del año: el Informe sobre la Protección Anual y el Informe sobre el País. El Informe sobre el País se usa para proporcionar información de programación del país a las unidades de la sede central y para elaborar el Informe Mundial y debe proporcionar información sobre los objetivos, los productos y los indicadores de los Planes Operativos en los Países. Se podría considerar que el Informe sobre el País es un informe de desempeño a nivel de país. De todos modos, no es un documento de los que se revelan⁵¹.

► KPI 20: Difusión de las lecciones aprendidas

Resultado 20: En su conjunto, se considera adecuado el grado en el que ACNUR alienta la identificación, documentación y difusión de las lecciones aprendidas y/o las mejores prácticas.

Este Indicador Clave de Desempeño implicaba dos micro-indicadores y solo uno de ellos fue evaluado por el análisis de documentos.

⁵¹ Como ya se ha señalado, partes de la información operativa sobre los países se pondrán a disposición de los donantes y otras partes interesadas clave a finales de 2011 y ello podría esclarecer, en diferentes momentos del año, qué clase de ajustes de programación se están efectuando en las operaciones individuales.

Figura 3.30 KPI 20: Difusión de las lecciones aprendidas, calificaciones de los micro-indicadores


MI 20.1 – Informes sobre las lecciones aprendidas basados en la información sobre el desempeño

Todos los grupos de encuestados coincidieron en que, globalmente, ACNUR identifica y difunde en grado adecuado las lecciones aprendidas de la información sobre el desempeño. Sin embargo, el 40% de los encuestados de organizaciones similares y el 39% de donantes en el país respondió «no sabe» a esta pregunta.

Existen pruebas de que ACNUR ha asumido el compromiso de identificar las lecciones aprendidas desde el momento en que elaboró o se propone elaborar muchos documentos (dirigidos tanto a audiencias internas como externas) sobre lo que ha aprendido a través de su tarea operativa. De hecho, el Servicio de Desarrollo y Evaluación de Políticas (SDEP) mantiene sesiones de devolución periódicas sobre las lecciones aprendidas y publica resultados tales como las lecciones procedentes de la participación de ACNUR en las recientes emergencias en Asia Central⁵². El sitio web Refworld, que incluye informes, documentos de políticas y otros tipos de documentos de ACNUR y fuentes externas (por ejemplo, los gobiernos, las ONG, las ONG internacionales, etc.) es una plataforma para la difusión de información sobre las lecciones aprendidas.

MI 20.2 – Las lecciones aprendidas se comparten a través de todos los niveles de la organización

Todos los grupos de encuestados a los que se les formuló esta pregunta (es decir, todos los grupos a excepción de las organizaciones similares) le atribuyeron a ACNUR una calificación global de adecuado por brindar la oportunidad a todos los estamentos de la institución de compartir las lecciones procedentes de la experiencia práctica. Aún así, los donantes en el país y en la sede central expresaron cierta incertidumbre en relación con este MI, tal como lo ilustran sus altas tasas de respuestas «no sabe» (respectivamente el 53% y el 36%).

52 Ver "Crisis in Central Asia: Lessons learned from UNHCR's response to the 2010 emergency in Kyrgyzstan and Uzbekistan," (2011, <http://www.unhcr.org/4d7e28219.html>)



4. Conclusiones

Fue en el año 2011 que MOPAN incorporó por primera vez a las organizaciones humanitarias en su evaluación. Los indicadores de evaluación se adaptaron para captar las prácticas y los sistemas organizativos necesarios para brindar asistencia humanitaria eficaz (por ejemplo, los procedimientos operativos y los procesos de colaboración necesarios para trabajar en entornos difíciles tales como zonas de guerra y situaciones de aparición repentina). Lo aprendido a partir de esta experiencia se utilizará para informar futuras Evaluaciones según el Enfoque Común de las organizaciones multilaterales que ejercen funciones de asistencia humanitaria.

Esta conclusión se aleja de las calificaciones específicas de la Evaluación de MOPAN para concentrarse en los principales mensajes que pueden contribuir al diálogo entre MOPAN, ACNUR y sus socios. Los siguientes son los tópicos que surgieron a partir de la Evaluación de ACNUR según el Enfoque Común de MOPAN:

Desde lo estratégico hasta lo operativo, ACNUR respeta los principios humanitarios

La cultura institucional de ACNUR pone un énfasis especial en el respeto a los principios humanitarios, que se reflejan en su Llamamiento Global y que insiste en la adhesión a estos principios (principalmente al de neutralidad, independencia e imparcialidad). La Organización respeta también los principios humanitarios a la vez que desempeña acciones humanitarias y mantiene un diálogo permanente sobre las políticas con los socios acerca de la importancia de respetar los principios humanitarios, en particular en casos de conflicto.

ACNUR es elogiado por su apertura al diálogo sobre las políticas

ACNUR es un importante defensor de los derechos y la protección de los refugiados y las personas que necesitan su protección y asistencia. Un componente clave de su programa de defensa de sus intereses es la mejora del diálogo sobre las políticas con los gobiernos, los socios y otros actores sobre un amplio abanico de temas relativos a asistencia humanitaria, migración y cuestiones de derecho internacional. Los resultados de la encuesta indican que el diálogo sobre las políticas es un punto fuerte de ACNUR caracterizado por un compromiso informado, respetuoso y basado en principios. Los encuestados valoraron la claridad de la estrategia de ACNUR en función de un mandato claro con respecto a cuestiones sobre refugiados, que sin duda facilita las tareas de ACNUR de defensa de los intereses y su diálogo sobre las políticas en esta área.

ACNUR ha hecho avances en la gestión orientada hacia los resultados y sus prácticas reflejan cada vez más sus compromisos

En 2006, ACNUR instituyó una iniciativa de reforma hacia la gestión basada en los resultados que refleja el compromiso de la Oficina de enfocarse cada vez más en los resultados. ACNUR ha introducido cambios significativos en la forma en la que planifica, presupuesta, controla y genera información sobre sus resultados. Dichas modificaciones llevan tiempo y ha habido demoras en la aplicación total de su marco de resultados institucional, los planes operativos en los países y el enfoque en los resultados en los presupuestos de ACNUR y en sus informes sobre gastos. Hoy día están comenzando a reflejarse los efectos de estos nuevos sistemas en las prácticas de elaboración de informes de ACNUR. Aunque el Informe Mundial 2010 refleja una mejora en la elaboración de informes sobre Prioridades Estratégicas Globales en comparación con informes anteriores, es preciso introducir más mejoras en la presentación y el uso de la información sobre el desempeño de manera que el informe pueda reflejar la evolución del desempeño de ACNUR. Es probable que se materialicen estas mejoras a medida que el software *Focus* (una herramienta que brinda apoyo a un sistema de gestión basado en resultados) pueda proporcionar datos para generar información sobre todos los indicadores y las metas de las Prioridades Estratégicas Globales.



El enfoque de ACNUR hacia las prioridades transversales está bien articulado a nivel estratégico pero puede suceder que no sea tan explícito sobre el terreno

Los documentos estratégicos de ACNUR articulan un enfoque institucional explícito a las prioridades transversales tales como la igualdad de género, el medio ambiente y el VIH/SIDA. Sin embargo, no está claro en la documentación disponible si este apoyo estratégico de alto nivel se traduce en cambios sobre el terreno.

La preparación y respuesta para casos de emergencia de ACNUR está mejorando, pero se enfrenta a ciertos desafíos permanentes

Para ACNUR, la preparación y respuesta para casos de emergencia representa una prioridad indiscutible. Se percibe que la organización se encuentra en condiciones de reaccionar ante situaciones de aparición repentina de manera oportuna y cuenta con mecanismos poderosos de puesta en marcha inmediata. Confecciona planes de contingencias y cuenta con prácticas de gestión de adquisiciones y contrataciones y de cadena de suministro adecuadas. También se percibe que la habilidad de ACNUR de reaccionar ante circunstancias en permanente cambio es adecuada y otro tanto sucede con el tiempo necesario para completar los procedimientos sin afectar la puesta en marcha. El desempeño de ACNUR en el área de preparación y respuesta para casos de emergencia es bueno, pero puede no ser suficiente si ACNUR se viera forzada a reaccionar ante nuevos tipos de situaciones que afectasen a las personas que necesitan su protección y asistencia. La capacidad de reacción rápida es un desafío constante para las organizaciones humanitarias. ACNUR se encuentra en estos momentos abocada a reformar su gestión de suministros y se propone seguir fortaleciendo sus alianzas para la movilización rápida de expertos con el fin de ampliar la predictibilidad y la calidad de las movilizaciones. Aunque la labor de la organización debería dar como resultado una mejora en la preparación y respuesta para casos de emergencia, pesan ciertas limitaciones sobre el despliegue oportuno de la asistencia en situaciones de aparición repentina que escapan al control de ACNUR. Ejemplo de ello es la provisión de apoyo financiero por parte de los donantes, que con frecuencia es a corto plazo, está específicamente dirigido a ciertos eventos y destinado a usos determinados.

Aunque ACNUR goza de reconocimiento por sus aportaciones a los procesos inter-agencia, existe una información de retorno que sugiere que es necesario mejorar su coordinación con otros actores

ACNUR trabaja en el contexto del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF) y los procesos *Delivering as One*. Los datos compilados por la encuesta de MOPAN indican que contribuye sólidamente a las evaluaciones de necesidades conjuntas/comunes, a los planes inter-agencia y a los llamamientos. También se implica plenamente en los Planes Comunes de Acción Humanitaria (CHAP) en aquellos países en los que se está utilizando esta programación y participa en misiones conjuntas. Sin embargo, la evaluación sugiere asimismo que ACNUR podría mejorar la difusión de la información relevante entre los socios y la prestación de cooperación técnica a través de programas coordinados. Los encuestados manifestaron diversas opiniones en cuanto a la coordinación de ACNUR con los socios, gobiernos y organizaciones similares. Aunque algunos encuestados consideraron que esta era una de las fortalezas de ACNUR, un número aún mayor consideró que este aspecto representaba un área a mejorar. Esto no es sorprendente y sería justamente lo que sucedería en cualquier encuesta de amplio alcance si se tiene en cuenta que ACNUR coordina operaciones con un abanico de grupos, tanto sobre el terreno como en la sede central y podría verse en la necesidad de priorizar algunas relaciones en algunos contextos. Los socios directos de ACNUR, por ejemplo, tendieron a expresar opiniones más positivas y otorgaron calificaciones de alto a los indicadores relativos a este tema. Los encuestados de organizaciones similares hicieron referencia a la coordinación como un aspecto que es necesario mejorar y ello también puede reflejar que la mayoría de los países seleccionados para la encuesta no tienen



operaciones de coordinación de grupos sectoriales, que resulta ser el punto en el que se lleva a cabo la mayor parte de la coordinación crítica entre las agencias de la ONU.

La función de evaluación de ACNUR está mejorando, pero sufre de las limitaciones impuestas por recursos escasos

El Servicio de Desarrollo y Evaluación de Políticas (SDEP) de ACNUR es una unidad de evaluación pequeña y de reciente creación. La unidad ha adoptado un fuerte enfoque de aprendizaje y aprovechamiento en su nueva política de evaluación. Prueba de ello se encuentra en el uso que hace de las evaluaciones en tiempo real, que se adaptan a la medida de la naturaleza humanitaria de la labor de ACNUR y aportan un rápido retorno de información sobre el terreno. Hay algunas brechas en la función de evaluación relativas a (i) la definición y la satisfacción por parte de la función de evaluación de la cobertura de la actividad de programación deseada; (ii) el fortalecimiento de sus prácticas en términos de revisión y de elaboración de informes sobre la calidad de la evaluación en la organización; y (iii) la adopción de mecanismos formales para hacer el seguimiento de las recomendaciones de la evaluación⁵³. Dichas medidas podrían ser útiles para reforzar las contribuciones al aprendizaje y la responsabilidad en ACNUR, pero también podrían exigir recursos de evaluación adicionales.

ACNUR podría aumentar su transparencia difundiendo más documentación

Aunque la naturaleza de la labor de ACNUR exige que cierta información sensible se mantenga confidencial, existe la posibilidad de lograr un mejor equilibrio entre respetar la confidencialidad y satisfacer las necesidades de información de las partes interesadas. ACNUR debería considerar la posibilidad de ampliar el alcance de la puesta a disposición de sus documentos, según sea factible dada la política de ACNUR sobre clasificación, manejo y revelación de la información. El plan de ACNUR de utilizar su sitio web *Global Focus* para poner a disposición de los estados miembros del Comité Ejecutivo una mayor cantidad de información sobre planificación operativa y elaboración de informes constituye un paso en la buena dirección.

⁵³ SDEP ha desarrollado recientemente un formato que permite realizar un seguimiento y elaborar informes sobre la aplicación de los resultados y las recomendaciones de las evaluaciones.

