



MOPAN

Red de Evaluación del Desempeño
de las Organizaciones Multilaterales

Resumen ejecutivo

**Alto Comisionado de las
Naciones Unidas para los
Refugiados (ACNUR).**

2014



MOPAN

Resumen ejecutivo

Este informe presenta los resultados de la evaluación que la Red de Evaluación del Desempeño de las Organizaciones Multilaterales (MOPAN) realizó sobre el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Los informes de MOPAN proporcionan una evaluación de cuatro dimensiones de la eficacia de gestión (gestión estratégica, gestión operativa, gestión de las relaciones y gestión del conocimiento), una evaluación de las pruebas de la pertinencia de la organización y de la información sobre sus resultados humanitarios e instantáneos del desempeño del ACNUR en cada uno de los cinco países incluidos en la encuesta.

El ACNUR fue constituido por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1950 como reconocimiento a la responsabilidad que tenían las Naciones Unidas de proteger a los refugiados después de la Segunda Guerra Mundial. Desde entonces, las resoluciones de la Asamblea General y del Consejo Económico y Social (ECOSOC) han seguido desarrollando el mandato de la organización: pulir sus responsabilidades con respecto a los refugiados y a los solicitantes de asilo; formalizar sus funciones con respecto a quienes retornan y a los apátridas y darle autoridad bajo ciertas condiciones para comprometerse con los desplazados internos.

La Asamblea General de las Naciones Unidas y el ECOSOC establecen directivas de políticas para la organización. Un Comité Ejecutivo (ExCom) de estados miembros (actualmente 94) proporciona funciones ejecutivas y consultivas entre las que se incluyen el análisis y la aprobación de los programas bianuales de la organización y el presupuesto y la autorización del Alto Comisionado para hacer llamamientos para recaudar fondos. El Alto Comisionado, nombrado por la Asamblea General, es responsable de la dirección y el control de la organización e informa con periodicidad anual al ECOSOC y a la Asamblea General acerca del trabajo del ACNUR.

La sede del ACNUR está en Ginebra, Suiza, y opera en 123 países con una plantilla de más de 9.000 empleados. El Centro Mundial de Servicios de Budapest, Hungría, se encarga de las funciones administrativas centralizadas.

El plan estratégico institucional del ACNUR (el Llamamiento Mundial) incluye varias prioridades estratégicas mundiales (GSP por sus siglas en inglés) que subrayan áreas que son motivo de inquietud para cumplir su mandato de dar protección y ayuda y de buscar soluciones permanentes para los refugiados y otras personas en dificultades. El plan estratégico actual del ACNUR (2014-2015) incluye ocho prioridades estratégicas operativas y una serie de prioridades de gestión y apoyo para mejorar la eficacia de gestión (p. ej. la rendición de cuentas financiera, la protección, la coordinación humanitaria, la gestión basada en los resultados y la preparación y respuesta).

El ACNUR recibe una pequeña subvención anual del presupuesto ordinario de las Naciones Unidas que parcialmente cubre sus costes de gestión y administrativos y obtiene la mayor parte de su financiación de contribuciones voluntarias procedentes de gobiernos donantes, instituciones intergubernamentales, organizaciones no gubernamentales y del sector privado (esto es, corporaciones, fundaciones y ciudadanos).

En 2006, el ACNUR comenzó un proceso de reforma interna de gran alcance para aumentar su eficacia y mejorar la prestación de sus servicios. En años recientes, el ACNUR ha estado trabajando para consolidar y ajustar las reformas, centrando su atención en la planificación y la elaboración de presupuestos basados en los resultados, la regionalización, la gestión de los recursos humanos, el apoyo a las operaciones y la supervisión y rendición de cuentas.

Evaluación de MOPAN

MOPAN ya realizó una evaluación previa del ACNUR en 2011.

La evaluación de 2014 se ha basado en información recogida mediante una encuesta de partes interesadas clave, un análisis de documentos y entrevistas con el personal del ACNUR. Los encuestados incluyeron a los socios directos del ACNUR, a los donantes de MOPAN con base en el país y en la sede central y a los gobiernos anfitriones y las organizaciones homólogas en los países en los que el ACNUR tiene programación. En la encuesta de MOPAN sobre el ACNUR se incluyeron cinco países: Bangladesh, la República Democrática del Congo, Ecuador, Kenia y Tanzania.

En la encuesta participaron un total de 214 encuestados (34 donantes de MOPAN con base en la sede central, 34 donantes de MOPAN con base en el país, 78 socios directos, 19 representantes de gobiernos anfitriones y 49 representantes de organizaciones homólogas). El análisis de documentos examinó más de 400 documentos. Se mantuvieron entrevistas con 24 miembros del personal del ACNUR en las sedes centrales y 10 procedentes de las oficinas de los países.

Los principales hallazgos de la evaluación institucional del ACNUR se encuentran resumidos a continuación.

Resultados clave

Gestión estratégica

MOPAN estableció cinco indicadores clave de desempeño (KPI) en el área de gestión estratégica, que aborda el liderazgo de la organización en la agenda de resultados y las capacidades para desarrollar y hacer un seguimiento de las estrategias institucionales y del país que reflejan las buenas prácticas en la gestión de resultados.

El ACNUR se considera una organización cuya alta dirección y cuyos valores enfatizan la consecución de resultados humanitarios. Desde el análisis de 2011 de MOPAN, el ACNUR ha emprendido pasos para adoptar la gestión basada en los resultados, pero es necesario trabajar más para apoyar su aplicación eficaz en las operaciones del ACNUR.

Entre las cuatro prioridades transversales examinadas por MOPAN, el ACNUR se consideró fuerte en la integración de la igualdad de género y la preparación y respuesta ante situaciones de emergencia. Su apoyo a la sostenibilidad ambiental y a la buena gobernanza recibieron calificaciones mixtas. Es importante señalar que los criterios de MOPAN examinan las políticas y estrategias de la organización en estas áreas, no su implantación.

Las estrategias del ACNUR a nivel de país se basan en evaluaciones fidedignas de las necesidades y proporcionan vínculos causales de las aportaciones a los productos/resultados finales. Una carencia clave es la relativa al diseño, la financiación y la actualización de los planes de contingencia.

El análisis identificó varias limitaciones en el desempeño de la gestión estratégica del ACNUR. Una de ellas se refiere a cómo el ACNUR traduce su mandato en prioridades/objetivos operativos. Aunque el ACNUR tiene un mandato claro que valoran las partes interesadas, el análisis de documentos destacó varias ambigüedades en su estrategia institucional (el Llamamiento Mundial), dado que no explica claramente los argumentos que hay detrás de los elementos presentados (p. ej. la elección de prioridades estratégicas mundiales, los indicadores propuestos) y el vínculo entre el Llamamiento Mundial y el Marco de Resultados y entre las

prioridades estratégicas mundiales y las áreas de intervención previstas. Estas omisiones limitan la claridad del Llamamiento Mundial y la utilidad de guiar al ACNUR en la implantación estratégica de su mandato. Aunque parte de esta información se presenta brevemente en otros documentos, estas explicaciones son necesarias en el documento del Llamamiento Mundial en sí para que la estrategia sea comprensible y completa.

Una segunda limitación tiene que ver con una desconexión entre la naturaleza a corto plazo de la estrategia institucional (dos años) y los contextos prolongados de refugiados en los que el ACNUR y otras organizaciones humanitarias están operando cada vez más, que puede requerir planes estratégicos y compromisos a mayor plazo para apoyar la realización de soluciones duraderas en las vidas de los refugiados y de otras personas afectadas.

Una tercera limitación hace referencia a cómo el ACNUR vincula su marco de resultados institucionales con su plan estratégico. El ACNUR tiene una arquitectura compleja de resultados que comprende un marco de resultados institucionales, prioridades estratégicas mundiales, así como marcos de resultados emergentes para los programas mundiales del ACNUR y algunas divisiones técnicas en las sedes centrales. La multiplicidad de marcos crea retos a la hora de hacer el seguimiento, elaborar informes y analizar el desempeño del ACNUR como organización.

Gestión operativa

MOPAN estableció ocho indicadores clave en el área de gestión operativa, lo que hace referencia a la gestión de operaciones de manera que esté orientada al desempeño, garantizando así la rendición de cuentas de gestión para los recursos y los resultados.

La evaluación reveló que el punto más fuerte del ACNUR en general en la gestión operativa es su continua delegación de autoridad en los países para la toma de decisiones operativa y de gestión y, a lo largo de varios años, también en las oficinas regionales. La delegación de autoridad se reconoció de manera positiva en los análisis de 2011 y 2014 de MOPAN, y el ACNUR tiene pensado seguir persiguiendo objetivos de descentralización en el futuro. Sin embargo, algunas partes interesadas expresaron su preocupación por el hecho de que la sede central del ACNUR se haya visto demasiado desprovista de recursos y que éstos ya no den más de sí para apoyar el trabajo de campo y garantizar los controles internos.

Otro punto fuerte operativo es la conformidad de los procesos de auditoría externa del ACNUR con estándares internacionales reconocidos a nivel de organización, país y proyecto.

Los resultados de los análisis de 2011 y 2014 son coherentes en cuanto a la gestión de recursos humanos. El ACNUR recibió elogios por los procesos de seguridad y el código de conducta del personal, pero es necesario un sistema de evaluación del personal más transparente que vincule el desempeño del personal y las oportunidades de desarrollo profesional. El ACNUR tiene planes para revisar sus Sistemas de Gestión y Evaluación del Desempeño (PAMS) en 2014/15. El análisis de documentos calificó al ACNUR de muy fuerte por sus prácticas y sistemas de protección del personal.

Aunque las partes interesadas reconocen que el ACNUR es un firme promotor de los principios humanitarios, los documentos de la organización no enfatizan estos principios y el ACNUR no ha definido la rendición de cuentas para su aplicación o vigilancia.

Entre otras áreas que requieren una atención continuada se incluyen: hacer un seguimiento por resultados a nivel operativo y organizativo (esto también fue un resultado del análisis de MOPAN de 2011), procesos más transparentes para priorizar asignaciones y decisiones de financiación a nivel de país, hacer un seguimiento

a los programas que presentan un desempeño escaso y también al desempeño a la hora de abordar las recomendaciones de la evaluación.

El ACNUR ha emprendido pasos para abordar y aplicar los principios del Programa de Transformación y su intención es seguir haciéndolo. Sin embargo, ha realizado pocos progresos al responder a la *Revisión cuatrienal amplia de la política*.

Gestión de las relaciones

MOPAN estableció cuatro indicadores de desempeño en el área de gestión de las relaciones, lo que hace referencia a cómo la organización trabaja con los demás.

La gestión de las relaciones es un área crítica de desempeño para el ACNUR dado el amplio consenso necesario para el trabajo con refugiados en general y dada la creciente dependencia de los socios para la implantación de los programas. También es importante dado el creciente énfasis y el valor que se da a la colaboración, la coordinación, la comunicación y las acciones conjuntas por parte de los actores de ayuda humanitaria (socios de implantación y socios operativos por igual) para responder con mayor eficacia y eficiencia a las necesidades de los refugiados y de otras personas afectadas incluyendo los desplazados internos (IDP según sus siglas en inglés).

Entre los puntos positivos más importantes identificados en el análisis de documentos y/o en la encuesta se incluyen: la capacidad del ACNUR de responder rápidamente a las circunstancias cambiantes, la calidad del diálogo sobre políticas del ACNUR, su utilización de la promoción de la protección a los refugiados y otras personas afectadas y sus procedimientos que los encuestados generalmente consideraron fáciles de seguir.

Los encuestados calificaron al ACNUR de adecuado con respecto a cómo se compromete con los socios en el diálogo sobre políticas y apoya el desarrollo de capacidades. El ACNUR contribuye de manera activa a los planes entre agencias y hace llamamientos y colabora con los principales socios operativos (como el Programa Mundial de Alimentos) en varias fases del ciclo del programa humanitario. El análisis de documentos señaló variaciones en la claridad de los acuerdos de vigilancia y evaluación con sus socios. Las acciones emprendidas por el ACNUR con sus socios desde 2011 para aclarar y mejorar las relaciones de asociación, las disposiciones y los acuerdos (bajo el paraguas del Marco mejorado para los asociados en la ejecución) son alentadoras.

Son necesarios una inversión continua del ACNUR en la gestión de clústeres y más tiempo para realizar mejoras demostrables en la forma como el ACNUR lidera o co-lidera los clústeres y en cómo se coordina con otros socios operativos. Los pasos emprendidos recientemente para formalizar la interfaz de la rendición de cuentas entre la coordinación por parte del ACNUR de la respuesta de los refugiados y la coordinación por parte de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH) de la respuesta humanitaria a nivel más amplio son prometedores.

Gestión del conocimiento

MOPAN desarrolló tres indicadores clave de desempeño para examinar la información de retorno de una organización y los mecanismos de elaboración de informes así como las estrategias de aprendizaje que facilitan el intercambio de conocimientos y de información sobre desempeño. La capacidad de una organización para captar y usar con eficacia el conocimiento para obtener los resultados que pretende lograr es un factor importante para su pertinencia continuada y su éxito (el concepto de organización abierta al aprendizaje u organización que aprende).

Las partes interesadas encuestadas consideraron al ACNUR adecuado en general en la gestión del conocimiento. El análisis de documentos reveló que la función de evaluación de la organización ha conseguido mucho a pesar

de sus modestos recursos financieros, pero ha identificado varias áreas a mejorar. Como también se indicó en el análisis de 2011, aunque hay evidencias del compromiso del ACNUR para abordar las deficiencias señaladas, los datos suscitaron preocupación acerca de la capacidad del ACNUR para hacer frente a sus limitaciones sin los recursos adecuados, adquisición de participaciones por parte de inversores externos y una creciente independencia estructural de la función de evaluación. Al igual que en el análisis realizado por MOPAN en 2011, el análisis de documentos también destacó varias áreas a mejorar en cómo el ACNUR informa sobre su desempeño (particularmente en cuanto a los resultados finales y los impactos a nivel de toda la organización) y cómo capta y utiliza las lecciones aprendidas para informar los procesos y programas de trabajo organizativo.

Pertinencia del ACNUR y resultados humanitarios

Los resultados del ACNUR son pertinentes para las partes interesadas en los entornos complejos en los que trabaja. Con el tiempo, el ACNUR se ha adaptado a garantizar la protección y los derechos de cantidades crecientes de refugiados y de otras personas afectadas. Tiene una buena reputación por su liderazgo en convocar ONG, otros organismos de las Naciones Unidas, expertos y estados para que ayuden a establecer prioridades mundiales. Los datos de percepción de MOPAN y los documentos consultados sobre las prácticas del ACNUR demuestran que la entidad busca obtener resultados relacionados con su mandato que estén alineados con las tendencias y prioridades humanitarias mundiales y que respondan a las necesidades y prioridades de los beneficiarios.

Los encuestados de MOPAN y los informes mundiales sobre el ACNUR indican que esta entidad ha realizado progresos para conseguir sus resultados a nivel de toda la organización. Sin embargo, las prácticas de elaboración de informes actuales y la falta de pruebas documentadas disponibles sobre las contribuciones de la organización a los resultados hacen difícil obtener una idea clara y más completa de estos logros. Esto se debe a la elaboración parcial de informes que hace el ACNUR sobre sus resultados institucionales, la complejidad de los marcos de resultados y el número insuficiente de informes de evaluación.

A diferencia de los informes que elabora sobre los progresos organizativos, el ACNUR proporciona datos más ricos y narrativos sobre las contribuciones que realiza a nivel de país. Los encuestados de MOPAN de cada país también consideran que la organización está contribuyendo de manera adecuada o fuerte en todos sus grupos de derechos. Las pruebas documentales en toda la muestra de cinco países indican que el ACNUR está consiguiendo los resultados que se había propuesto a nivel de productos y que está haciendo progresos parciales de cara a los objetivos esperados.

Conclusiones

El ACNUR es una organización multilateral singular que, desde su creación en 1950, se ha adaptado a circunstancias ampliamente cambiantes del mundo y a necesidades humanitarias. La pertinencia del ACNUR está fuera de duda. Sin embargo, el ACNUR no es inmune a los retos considerables de desarrollo organizativo del siglo XXI.

Desde la evaluación de MOPAN de 2011, el ACNUR se ha enfrentado a un contexto operativo dinámico que ha puesto a prueba las capacidades de la organización. Ha buscado satisfacer los desafíos pero no sin dificultad.

El ACNUR tiene un mandato pertinente, claro y valorado que ha evolucionado a lo largo del tiempo para proteger, proporcionar ayuda y buscar soluciones permanentes para los refugiados así como para otras personas afectadas.

Como también se reveló en la evaluación de MOPAN de 2011, la estrategia institucional y los marcos de resultados del ACNUR no definen, comunican, guían o vigilan totalmente cómo su mandato se traduce en resultados a nivel de toda la organización. El ACNUR ha puesto en marcha la gestión basada en resultados (GBR) mediante un sistema complejo que tiene varias limitaciones.

Se percibe que el ACNUR hace contribuciones a resultados humanitarios, pero ni sus informes ni sus sistemas de medición del desempeño dan una idea clara y completa de cómo está mejorando las circunstancias y el bienestar de las personas afectadas. Los informes institucionales del ACNUR aún no agregan resultados a lo largo del tiempo, las regiones geográficas y los grupos de derechos. Como ocurre con otras organizaciones comprometidas en acciones humanitarias, se puede mejorar en el uso de las pruebas en la toma de decisiones y la elaboración de informes.

A lo largo de los últimos años, el ACNUR ha estado trabajando activamente para mejorar sus relaciones con sus socios de implantación y operativos. Los desarrollos recientes en la coordinación de situaciones diversas con refugiados son prometedores, pero el ACNUR aún no se identifica como fuerte en el establecimiento de asociaciones eficaces con otras organizaciones humanitarias.

El ACNUR ha emprendido pasos para abordar y aplicar los principios del Programa de Transformación y su intención es seguir haciéndolo. Sin embargo, ha realizado pocos progresos al responder a la *Revisión cuadrienal amplia de la política*.

Calificaciones generales de MOPAN sobre ACNUR

Las dos tablas a continuación muestran las calificaciones otorgadas a los indicadores clave de desempeño que MOPAN utilizó para evaluar a ACNUR en 2014. La primera tabla muestra las calificaciones de los 20 indicadores clave de desempeño diseñados para medir la eficacia de gestión (prácticas y sistemas). La segunda tabla muestra las calificaciones que recibieron los tres indicadores diseñados para evaluar las pruebas de la pertinencia de ACNUR, el progreso en la obtención de resultados de gestión a nivel nacional y las contribuciones a los objetivos y prioridades nacionales.

Eficacia de gestión: calificaciones generales

Gestión estratégica	Participantes a la encuesta	Análisis de documentos
KPI-1 Proporcionar orientación para lograr los resultados	4.65	4
KPI-2 Estrategia institucional basada en un mandato claro	4.83	4
KPI-3 Enfoque institucional en los resultados	N/A	3
KPI-4 Enfoque en prioridades transversales	4.47	4
KPI-5 Enfoque del país en los resultados	4.38	5
Gestión operativa		
KPI-6 Financiación transparente y oportuna	4.18	3
KPI-7 Presupuestos basados en los resultados	3.94	4
KPI-8 Rendición de cuentas financieras	4.57	4
KPI-9 Utilización de la información sobre desempeño	4.26	3
KPI-10 Gestión de los recursos humanos	4.38	5
KPI-11 Programación orientada al desempeño	N/A	4
KPI-12 Delegación de autoridad	4.57	5
KPI-13 Enfoque basado en los principios y la protección humanitarios	4.81	4

Gestión de las relaciones

KPI-14 Adaptación a las condiciones y capacidades locales
KPI-15 Contribución al diálogo sobre políticas
KPI-16 Gestión de los clústeres
KPI-17 Ajuste de procedimientos

Participantes a la encuesta

4.36
4.62
4.43
4.46

Análisis de documentos

N/A
N/A
4
4

Gestión del conocimiento

KPI-20 Evaluación de los resultados
KPI-21 Presentación de la información sobre desempeño
KPI-22 Difusión de las lecciones aprendidas

4.11
4.40
4.05

3
3
4

Leyenda

Fuerte o por encima
Adecuado
Inadecuada o por debajo
Datos de la revisión de documentos disponible
No evaluado

4.50–6.00
3.50–4.49
1.00–3.49
♦
N/A

Pertinencia y pruebas de los progresos en la obtención de resultados: calificaciones generales**Pertinencia y resultados**

KPI A: Pruebas de la pertinencia de ACNUR
KPI B: Pruebas de los progresos en la obtención de resultados en toda la organización
KPI D: Pruebas de los progresos en la obtención de resultados de ACNUR establecidos a nivel país

Evaluación clasificación

Fuerte
Inadecuado
Adecuado

■ Débil
 ■ Inadecuado
 ■ Adecuado
 ■ Fuerte