

EVALUACIÓN DE LA EFICACIA INSTITUCIONAL

AGENCIA DE NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS PALESTINOS EN ORIENTE PRÓXIMO (UNRWA)

**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 con los años y desde 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 Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados Palestinos en Oriente Próximo (UNRWA). La Dirección General del UNRWA y su personal realizaron valiosas contribuciones durante todo el proceso de toma de encuestas y análisis de documentos, así como también proporcionaron listas de encuestados potenciales en cada uno de los campos de operaciones del UNRWA 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. En cada país, los responsables institucionales de MOPAN, Suecia y Finlandia estuvieron en contacto con el UNRWA 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 gobiernos anfitriones y las organizaciones homólogas, según sus posibilidades, para incrementar la tasa de respuestas 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 las 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.

Universalía y Epinion desarrollaron la plataforma de la encuesta para luego llevarla a cabo así como su análisis. Universalía 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. 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

Universalía Management Group es una consultora canadiense fundada en 1980 que se especializa en la evaluación y seguimiento para el desarrollo internacional. Universalía realiza una valiosa contribución en la identificación de las mejores prácticas y en el desarrollo de herramientas en el campo de la valoración 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.universalia.com.



Acrónimos

CBO	Organización Comunitaria
CHAP	Plan de Acción Humanitario Común
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
COMPAS	Sistema Común de Evaluación de Desempeño
FIP	Plan de Aplicación sobre el Terreno
JICA	Agencia de Cooperación Internacional del Japón
KPI	Indicador Clave de Desempeño
MI	Micro-indicador
MOPAN	Red de Evaluación del Desempeño de Organizaciones Multilaterales
MTS	Estrategia a Medio Plazo
OACDH	Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos
OMS	Organización Mundial de la Salud
RBM	Gestión Basada en los Resultados
UNBOA	Junta de Auditores de las Naciones Unidas
UNEG	Grupo de Evaluación de Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNRWA	Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados Palestinos en Oriente Próximo
WFP	Programa Mundial de Alimentos



Índice

1. Introducción	1
1.1 MOPAN	1
1.2 Perfil del UNRWA	2
2. Metodología – Enfoque Común 2011	6
2.1 Resumen	6
2.2 Encuesta	7
2.3 Análisis de documentos	11
2.4 Fortalezas y limitaciones de la metodología	11
3. Principales resultados	15
3.1 Introducción	15
3.2 Calificaciones generales	15
3.3 Desempeño del UNRWA en gestión estratégica, operativa, de las relaciones y del conocimiento	20
3.3.1 Resumen	20
3.3.2 Gestión estratégica	20
3.3.3 Gestión operativa	32
3.3.4 Gestión de las relaciones	51
3.3.5 Gestión del conocimiento	59
4. Conclusiones	68



Figuras

Figura 2.1	Grupos de encuestados del UNRWA	7
Figura 2.2	Escala de Calificación para los encuestados	8
Figura 2.3	UNRWA - Distribución de las respuestas (n=130) a todas las preguntas relativas a los micro-indicadores	9
Figura 2.4	Número de encuestados para la UNRWA por terreno de operación y grupo de encuestados	10
Figura 2.5	Rangos y descripción de MOPAN	10
Figura 3.1	Calificaciones generales para la eficacia interna por grupo de encuestados	16
Figura 3.2	Calificaciones generales para los Indicadores clave de desempeño (puntuación media, todos los encuestados y calificaciones del análisis de documentos)	19
Figura 3.3	Cuadrante I. Gestión estratégica. Calificaciones de la encuesta y del análisis de documentos	21
Figura 3.4	Cuadrante I. Gestión estratégica. Puntuación media según grupo de encuestados	21
Figura 3.5	KPI 1: Ofrecer orientación para la consecución de resultados, calificación de los micro-indicadores	22
Figura 3.6	KPI 2: Enfoque institucional en los resultados, calificaciones de los micro-indicadores	24
Figura 3.7	KPI 3: Enfoque en las prioridades temáticas, calificaciones de los micro-indicadores	27
Figura 3.8	KPI 4: Planes de aplicación sobre el terreno con enfoque en los resultados, calificaciones de los micro-indicadores	30
Figura 3.9	Cuadrante II. Gestión Operativa - Calificaciones de la encuesta y del análisis de documentos	33
Figura 3.10	Cuadrante II. Gestión operativa – Puntuaciones medias según grupo de encuestados	34
Figura 3.11	KPI 5: Decisiones de asignación de la ayuda, calificaciones de los micro-indicadores	35
Figura 3.12	KPI 6: Relación de la gestión de la ayuda con el desempeño, calificaciones de los micro-indicadores	37
Figura 3.13	KPI 7: Responsabilidad 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	45
Figura 3.16	KPI 10: Programación orientada hacia el desempeño, calificaciones de los micro-indicadores	48



Figura 3.17	KPI 11: Capacidad de delegar la toma de decisiones, calificaciones de los micro-indicadores	49
Figura 3.18	KPI 12: Adhesión a principios humanitarios, calificaciones de los micro-indicadores	50
Figura 3.19	Cuadrante III. Gestión de las relaciones, calificaciones de la encuesta	52
Figura 3.20	Cuadrante III. Gestión de las relaciones, puntuaciones medias según grupo de encuestados	52
Figura 3.21	KPI 13: Ajuste de los procedimientos, calificaciones de los micro-indicadores	53
Figura 3.22	KPI 14: Apoyo a planes y llamamientos entre agencias, calificaciones de los micro-indicadores	54
Figura 3.23	KPI 15: Contribución al diálogo sobre políticas, calificaciones de los micro-indicadores	56
Figura 3.24	KPI 16: Gestión del <i>cluster</i> , calificaciones de los micro-indicadores	57
Figura 3.25	KPI 17: Armonización de procedimientos, calificaciones de los micro-indicadores	58
Figura 3.26	Cuadrante IV. Gestión del conocimiento - Calificaciones de la encuesta y del análisis de documentos	60
Figura 3.27	Cuadrante IV. Gestión del conocimiento – puntuaciones medias según grupo de encuestados	61
Figura 3.28	KPI 18: Evaluación de los resultados externos, calificaciones de los micro-indicadores	62
Figura 3.29	KPI 19: Presentación de las informaciones sobre el desempeño, calificaciones de los micro-indicadores	64
Figura 3.30	KPI 20: Difusión de lecciones aprendidas, calificaciones de los micro-indicadores	66



Resumen ejecutivo

Este informe presenta los resultados de la evaluación de la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados Palestinos en Oriente Próximo (UNRWA) realizada por la Red de Evaluación del Desempeño de las Organizaciones Multilaterales (MOPAN). MOPAN evalúa la eficacia institucional en diversas organizaciones multilaterales mediante una encuesta realizada a las partes interesadas y en un análisis de documentos. MOPAN no evalúa los resultados de desarrollo obtenidos por dichas organizaciones.

En el año 2011, por primera vez MOPAN hizo participar a organizaciones comunitarias en su evaluación común. El UNRWA fue una opción osada, pero se trataba de un socio bien dispuesto y solidario. El MOPAN trabajó estrechamente con el UNRWA para revisar la metodología y la encuesta propiamente dicha.

El UNRWA es una organización singular dentro de las Naciones Unidas. Sus 30.000 empleados acataron un amplio mandato en cinco terrenos de operaciones en 2011 al servicio de 4,76 millones¹ de refugiados palestinos (esta cifra incluye a sus descendientes) que esperan una solución a su difícil situación. Los servicios del organismo comprenden las áreas de educación, cuidados sanitarios, socorro, infraestructura y mejora de los campos, apoyo comunitario, microfinanzas y respuesta a emergencias, incluso en períodos de conflicto armado.

En cumplimiento de su misión, el UNRWA se beneficia del apoyo financiero y en especie de los donantes, del apoyo de los gobiernos anfitriones de Jordania, Líbano y la República Árabe de Siria y del apoyo de la Autoridad Palestina en la Franja de Gaza y Cisjordania. Los gobiernos de países anfitriones y la Autoridad Palestina contribuyen con las iniciativas del UNRWA con medios financieros² y/o ofreciendo servicios directamente a refugiados palestinos (por ejemplo, en educación, salud, vivienda, servicios públicos, seguridad y servicios sociales). En los últimos 20 años, el UNRWA ha funcionado con graves limitaciones financieras debido a diferentes factores: el importante aumento de la población de refugiados³, que no fue seguido de un crecimiento similar de los recursos; la financiación insuficiente del Fondo General del UNRWA, a través del cual se pagan los salarios de sus casi 30.000 empleados palestinos; las restricciones de los donantes en cuanto a asignación de fondos; los aumentos de los salarios⁴; los aumentos del precio de los alimentos, del combustible y de las mercancías; fluctuaciones cambiarias desfavorables; la inestabilidad política reciente en la región y el acceso restringido a los esfuerzos humanitarios.

En los últimos tres años, el UNRWA ha emprendido una serie de reformas para mejorar su eficacia, entre ellas, los análisis externos de sus programas principales, la introducción de la gestión basada en los resultados y un sistema de gestión del desempeño del personal.

1 Informe del Secretario General sobre el fortalecimiento de la capacidad de gestión de la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados Palestinos en Oriente Próximo (*Report of the Secretary-General on strengthening the management capacity of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East*). Extraído de: <http://unispal.un.org/UNISPAL.NSF/0/86EA0C29BAD9EE4F852578370053E73F>

2 Por ejemplo, el reembolso del IVA al UNRWA por parte de la Autoridad Palestina.

3 Según la Estrategia a Medio Plazo 2010-2015 del UNRWA, el número de refugiados casi se ha duplicado en los últimos 20 años.

4 Los salarios del personal palestino del UNRWA se reajustan de acuerdo con los salarios que los gobiernos anfitriones pagan a los funcionarios públicos. Por ello, el UNRWA debe hacer coincidir los aumentos en los salarios de los funcionarios públicos.



En 2011, la MOPAN evaluó al UNRWA utilizando información recopilada en la sede central de la organización y en todos los campos de operaciones: la Franja de Gaza, Cisjordania, Jordania, Líbano y la República Árabe de Siria. La encuesta de MOPAN se dirigió a tres categorías de encuestados: miembros de MOPAN establecidos sobre el terreno y en la sede central, gobiernos anfitriones y organizaciones homólogas. En la encuesta participó un total de 130 encuestados. El análisis de documentos de MOPAN evaluó al UNRWA mediante un examen de documentos de disponibilidad pública y de documentos de programación de los terrenos de operaciones.

Las evaluaciones de MOPAN describen las cuatro dimensiones de eficacia institucional (gestión estratégica, gestión operativa, gestión de las relaciones, gestión del conocimiento). A continuación, se muestra un resumen de los principales resultados de la evaluación 2011 del UNRWA.

► Gestión estratégica

En la gestión estratégica, MOPAN estableció un criterio 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 realizada en el año 2011 concluyó lo siguiente:

- La gestión estratégica es una de las fortalezas del UNRWA. Los encuestados consideran adecuado su enfoque en prioridades temáticas y su énfasis general en la gestión para obtener resultados. El análisis de documentos arrojó una evaluación aún más positiva e indicó que el UNRWA cuenta con políticas para avanzar, aunque esté todavía rezagada en la práctica respecto de las intenciones.
- El UNRWA hizo importantes avances para convertirse en una organización más orientada hacia el desempeño. Su Estrategia a Medio Plazo 2010-2015 introduce estrategias clave para alcanzar el mandato y el UNRWA ha generado marcos de resultados a nivel institucional y del terreno, que incluyen planes de aplicación sobre el terreno enfocados en los resultados y que incorporan prioridades temáticas. Deben hacerse algunas mejoras, que van desde la necesidad de articular una política sobre la gestión basada en los resultados hasta una mejor redacción de las declaraciones sobre los resultados y la selección de indicadores. A pesar de los serios desafíos culturales y políticos, el UNRWA está introduciendo la mayor parte de las prioridades temáticas en su trabajo y está tratando las prioridades transversales relacionadas con la protección, la discapacidad, los derechos humanos y la igualdad de género.

► Gestión operativa

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

- El desempeño más importante del UNRWA en la gestión operativa está relacionado con su adhesión a los principios humanitarios (esenciales para sus valores básicos), sus esfuerzos por vincular la gestión y el desempeño solidarios (iniciativa relativamente nueva, resultado del proceso de desarrollo organizativo) y varios aspectos de la gestión financiera (como parte de la familia de las Naciones Unidas, el UNRWA cuenta con encomiables sistemas de responsabilidad, a pesar de que sus esfuerzos por evaluar y gestionar riesgos son relativamente nuevos y están en evolución. El UNRWA también ha avanzado en la elaboración de presupuestos basados en los resultados).



- El UNRWA inició un proceso de descentralización de los mecanismos para la autoridad y responsabilidad en la toma de decisiones en terrenos de operaciones. Varias decisiones relacionadas con los recursos humanos ya se han delegado al terreno. A pesar de estos progresos, los resultados en la evaluación sugieren que aún hay mucho por hacer en cuanto a mejoras, especialmente en cuanto a definir roles y responsabilidades entre la sede central y las oficinas sobre el terreno.
- El UNRWA ha tomado elementos de las evaluaciones recientes y de otras informaciones de retorno sobre desempeño para introducir cambios en sus políticas y estrategias en toda la organización. A nivel del terreno, la planificación del programa aún no se ha aprovechado completamente en lo que respecta a uso de la información sobre desempeño⁵. Además, hay pruebas limitadas de un mecanismo de seguimiento que garantice que las recomendaciones de la evaluación se están cumpliendo.
- El UNRWA está avanzando hacia una gestión de los recursos humanos orientada hacia el desempeño. Aunque haya políticas adecuadas, la aplicación aún no se ha puesto a la altura de ellas.
- El UNRWA sigue enfrentándose a dificultades en la gestión de recursos escasos, debido en parte al contexto volátil, a la escasez crónica de fondos en los últimos cuatro bienios y a las limitaciones de algunos donantes en la asignación de fondos para fines determinados.

► 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 la eficacia de la ayuda. Los criterios de MOPAN evalúan los procedimientos, el historial sobre coordinación y armonización con los homólogos y las contribuciones al diálogo sobre las políticas de una organización. La evaluación 2011 concluyó lo siguiente:

- El UNRWA opera en una región muy compleja desde la perspectiva política y cultural. En general, demostró tener una capacidad adecuada para gestionar las relaciones con una variedad de actores y demostró su capacidad para ajustar rápidamente sus procedimientos operativos para poder responder a circunstancias cambiantes y a situaciones de emergencia.
- El UNRWA trabaja en colaboración con organismos de las Naciones Unidas, gobiernos anfitriones y organizaciones comunitarias. En Palestina, el UNRWA es el líder del grupo sectorial Cash-for-Work y participa en una serie de otros grupos sectoriales.
- Ofrece apoyo a planes y llamamientos entre agencias participando en iniciativas de planificación conjunta y armoniza procedimientos con otros actores con los que colabora dentro del marco de misiones conjuntas, evaluaciones de necesidades comunes, la aplicación de respuestas humanitarias e informaciones compartidas con otros socios.

⁵ La evaluación de MOPAN analizó documentos de planificación para el bienio 2010-2011. Pero este fue el primer bienio bajo la planificación del nuevo programa. Los planes posteriores deberán reflejar un uso más estructurado de las informaciones sobre desempeños pasados.



► 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 2011 concluyó que:

- El UNRWA aumentó el énfasis puesto en la evaluación y otorgó más independencia a la función de la evaluación. Se necesitan mejoras de las evaluaciones en calidad y cobertura y es probable que éstas se traten si el organismo continúa avanzando en la dirección de estos últimos tres años.
- La elaboración de informes sobre el desempeño por parte del UNRWA ha mejorado, como se hace patente en el informe anual 2010 del Comisionado General a la Asamblea General, que presenta informaciones sobre el desempeño del programa del UNRWA en las áreas de resultados definidas en su Estrategia a Medio Plazo. Aún hacen faltas mejoras en cuanto al suministro de vínculos claros entre los productos y los resultados y en la notificación de ajustes de programación realizados a nivel del terreno basándose en informaciones sobre el desempeño.
- El organismo está prestando más atención al hecho de tener registros de las lecciones aprendidas, pero aún no está identificando y difundiendo las lecciones aprendidas de la información sobre el desempeño y compartiendo lecciones de la experiencia práctica.



Conclusiones

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

- **El UNRWA es una organización singular en la familia de las Naciones Unidas.** El UNRWA combina las dimensiones humanitarias de la protección, la función de apoyo social para socorrer y la agenda de desarrollo humano para servir a más de 4,76 millones de refugiados palestinos (incluyendo sus descendientes) en cinco terrenos de operaciones volátiles, políticamente sensibles y proclives al conflicto. La Asamblea General no ha dado a ningún otro organismo de las Naciones Unidas un mandato tan complejo y ambicioso.
- **El UNRWA suministra servicios básicos esenciales a los Refugiados palestinos, con el apoyo de personal informado y dedicado.** El UNRWA es la fuente de la mayor parte de los servicios de educación, salud, asistencia social y empleo para la mayoría de los refugiados palestinos. Responde a emergencias y es elogiado por las partes interesadas por su apoyo a una gran cantidad de refugiados, entre ellos personas marginales y vulnerables.
- **El UNRWA demostró tener liderazgo estratégico para la renovación organizativa.** El UNRWA emprendió un ambicioso proceso de desarrollo organizativo y ha hecho mejoras dignas de destacar en todos los aspectos de la gestión estratégica en los últimos años para gestionar por los resultados. Tiene políticas implementadas y la práctica está poniéndose al día con la teoría.
- **El UNRWA sirve a una cantidad cada vez mayor de refugiados a la vez que cuenta con recursos cada vez más limitados.** El UNRWA depende de los aportes voluntarios de los gobiernos e inicia cada año con un déficit pronosticado de casi 50 millones de dólares.
- **A pesar de que se están haciendo reformas positivas, el UNRWA se enfrenta a desafíos continuos en la gestión operativa.** El proceso de desarrollo organizativo del UNRWA ha llevado a reformas con posibilidades de aumentar la eficacia y la eficiencia de sus operaciones, especialmente en la elaboración de presupuestos basados en los resultados y en la gestión de los recursos humanos. No obstante, aunque se hayan generado políticas y marcos, la aplicación total va a necesitar capacitación, soporte, liderazgo, recursos financieros y tiempo. Muchos de los desafíos del UNRWA se deben a la envergadura de la organización, a su mandato y al contexto en el cual funciona. Dichos desafíos pueden conducir a prácticas que menoscaban la eficiencia de la organización.
- **El UNRWA gestiona relaciones complejas en un ambiente multicultural con desafíos.** El UNRWA apoya la transparencia en sus comunicaciones, a pesar de las complejidades de los múltiples idiomas y de las graves limitaciones presupuestarias. No es fácil determinar qué debe comunicarse, de qué forma y a quiénes y, como consecuencia, algunos documentos no están disponibles en su página web en los idiomas de los principales interesados.
- **El UNRWA colabora con socios y donantes de las Naciones Unidas.** El UNRWA armoniza sus procedimientos con los requisitos de las Naciones Unidas, contribuye con las iniciativas entre agencias y tiene un papel de soporte en el diálogo sobre las políticas. El UNRWA trabaja eficazmente con más de 60 donantes bilaterales y multilaterales, cada uno con sus propias limitaciones, sus requisitos e intereses. No obstante, algunos encuestados consideran que debe hacer más esfuerzos para comunicar y coordinar con socios tales como organismos de las Naciones Unidas, gobiernos anfitriones, la Autoridad Palestina y organizaciones comunitarias.



- **El UNRWA no ha aprovechado suficientemente sus conocimientos y experiencia.** Como organismo más veterano de las Naciones Unidas que trabaja con refugiados palestinos, el UNRWA tiene conocimientos que serían de utilidad para varias partes interesadas y que aún no han sido documentados ni compartidos. El UNRWA podría mejorar la evaluación, informando a sus diferentes públicos y mejorar la difusión de las lecciones aprendidas.



Calificaciones generales de MOPAN sobre el UNRWA

La Figura siguiente muestra las calificaciones en los 20 indicadores clave de desempeño que MOPAN utilizó para evaluar al UNRWA en 2011. Estos indicadores se diseñaron para medir la eficacia institucional (prácticas y sistemas), no los resultados de desarrollo sobre el terreno. Los indicadores se adaptaron al trabajo del UNRWA para incluir su agenda sobre desarrollo humano y sus dimensiones humanitarias. El UNRWA recibió calificaciones de “adecuado” en 17 de los 20 indicadores clave de desempeño por parte de los encuestados, además de calificaciones en el análisis de documentos que van de “inadecuado” a “muy alto”.

GESTION ESTRATEGICA

	Encuestados	Análisis de documentos
1 Ofrecer orientación para la consecución de resultados	3,97	5
2 Enfoque institucional en los resultados	3,73	4
3 Enfoque en las prioridades temáticas	3,95	5
4 Planes de aplicación sobre el terreno con enfoque en resultados	3,83	4

GESTION OPERATIVA

5 Decisiones sobre la asignación de la ayuda	3,74	3
6 Vincular gestión de la ayuda al desempeño	3,69	4
7 Rendición de cuentas financiera	3,84	5
8 Uso de la información sobre el desempeño	3,61	3
9 Gestión de los recursos humanos	4,08	4
10 Programación orientada hacia el desempeño	3,56	6
11 Capacidad de delegar la toma de decisiones	3,26	4
12 Adhesión a principios humanitarios	4,13	ND

GESTION DE LAS RELACIONES

13 Ajuste de los procedimientos	4,05	ND
14 Apoyo a planes y llamamientos entre agencias	3,98	ND
15 Contribución al diálogo sobre políticas	4,02	ND
16 Gestión del cluster	3,90	ND
17 Armonización de procedimientos	3,95	ND

GESTION DEL CONOCIMIENTO

18 Evaluación de los resultados externos	3,77	3
19 Presentación de la información sobre el desempeño	3,29	4
20 Difusión de lecciones aprendidas	3,31	3

Leyenda	
Fuerte o por encima	4.50-6.00
Adecuado	3.50-4.49
Inadecuado o por debajo	1.00-3.49
No evaluado en el análisis del documento	ND



1. Introducción

1.1 MOPAN

Este Informe describe los resultados de la evaluación de eficacia institucional de la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados Palestinos en Oriente Próximo (UNRWA) 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 oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

► Historia

MOPAN se creó en 2002 como 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 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 evidencia 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 organizaciones⁶.

► Evaluación del UNRWA efectuada por MOPAN

Esta es la primera vez que MOPAN practica una evaluación del UNRWA. El UNRWA fue una opción osada, pero se trató de un socio bien dispuesto y solidario. El MOPAN trabajó estrechamente con la organización para revisar la metodología de la evaluación, incluso la encuesta en sí.

1.2 Perfil del UNRWA

Creado en 1949 como organismo provisorio, el UNRWA ha mantenido operaciones durante 63 años. Tiene una larga trayectoria de trabajo en una región muy compleja e inestable y se enfrenta a muchas restricciones políticas, sociales, religiosas y financieras.

El UNRWA se estableció mediante la resolución 302 (IV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 8 de diciembre de 1949 con el mandato de realizar programas de socorro directo y de obras para refugiados palestinos pendientes de una solución a su difícil situación. El organismo inició sus operaciones el 1 de mayo de 1950 y la Asamblea General ha ampliado el mandato del organismo de forma repetida y, más recientemente, hasta el 30 de junio de 2014⁷.

6 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.

7 Res. (A/65/422) 65/98. Asistencia a refugiados palestinos.



Con 30.000 empleados, de los cuales la gran mayoría son refugiados palestinos, el UNRWA sirve a una población de 4,76 millones de refugiados palestinos (incluyendo sus descendientes) con presencia en el Líbano, la República Árabe de Siria⁸, Jordania, Cisjordania y la Franja de Gaza⁹. Más de 1,4 millones de refugiados, aproximadamente un tercio del total, viven en 58 campos reconocidos y los servicios del UNRWA de socorro humanitario básico y desarrollo humano se encuentran dentro de esas áreas o en sus proximidades. Ninguna otra agencia de Naciones Unidas ha recibido anteriormente un mandato tan complejo y ambicioso. El UNRWA recibe el apoyo de las Naciones Unidas, de gobiernos anfitriones y de muchos donantes internacionales y trabaja en un entorno volátil, políticamente sensible y proclive al conflicto en cinco campos de operaciones diferentes.

Gobernanza y estructura

El principal ejecutivo del UNRWA es el Comisionado General, actualmente Filippo Grandi, designado en febrero de 2010, (Sub Secretario General de las Naciones Unidas) y “responsable del funcionamiento del programa ante la Asamblea General”¹⁰. Grandi recibe el asesoramiento del Comité Asesor¹¹. El UNRWA es especial porque los gobiernos anfitriones, donantes y beneficiarios asisten y asesoran al Comisionado General. En la sede central, los departamentos de programación (educación, salud, microfinanzas, infraestructura y socorro y servicios sociales) realizan las operaciones de la agencia, al igual que los departamentos operativos (recursos humanos, administración y apoyo, supervisión interna y asuntos legales). Y cinco oficinas sobre el terreno realizan estas operaciones.

Estrategia y servicios

En 2010, el UNRWA generó una estrategia a medio plazo (MTS) que abarca el período 2010-2015 para instrumentar su mandato y alinear mejor las intervenciones sobre el terreno con los objetivos de todo el organismo. La Estrategia MTS articula cuatro metas para refugiados (adquirir conocimientos y habilidades, llevar vidas largas y saludables, alcanzar niveles de vida decentes, disfrutar lo máximo posible de los derechos humanos) y quince objetivos estratégicos que descienden hasta el nivel de campo.

Los servicios del organismo comprenden las áreas de educación, cuidados sanitarios, infraestructura y mejora de los campos, apoyo comunitario, microfinanzas y respuesta a emergencias, incluso en períodos de conflicto armado. La cantidad de refugiados aumentó mucho mientras que los recursos disponibles lo hicieron a un ritmo más lento, desequilibrio que afectó la disponibilidad y la calidad de los servicios que el UNRWA puede ofrecer.

En cumplimiento de su misión, el UNRWA se beneficia del apoyo financiero y en especie de los donantes; de apoyo de los gobiernos anfitriones de Jordania, Líbano y de la República Árabe de Siria y del apoyo de la Autoridad Palestina en la Franja de Gaza y Cisjordania. Los gobiernos de países anfitriones y la Autoridad Palestina contribuyen con las iniciativas del UNRWA por medios financieros y/o ofreciendo servicios directamente a refugiados palestinos (por ejemplo, en educación, salud, vivienda, servicios públicos, seguridad y servicios sociales). La capacidad del UNRWA para prestar servicios va a seguir dependiendo mucho de la voluntad y la capacidad de los gobiernos anfitriones para ayudar a cargar con el peso que supone salvaguardar los derechos y las esperanzas de los refugiados palestinos a vivir vidas dignas.

8 De aquí en adelante denominado Siria en este informe.

9 MTS 2010-2015

10 Res. UNGA 302(IV), 8 de diciembre de 1949, par. 9(a)

11 El Comité Asesor está compuesto por 24 estados miembros y tres observadores.



Finanzas

El UNRWA se financia principalmente gracias a aportes voluntarios de gobiernos, lo que representa aproximadamente el 95% de sus ingresos¹². Actualmente, el UNRWA tiene 219 puestos de personal internacional, 133 de los cuales se financian con el presupuesto corriente de la Secretaría General de las Naciones Unidas¹³ y los salarios de más de 29.500 empleados se pagan con el presupuesto corriente del UNRWA. Debido a que depende de aportes voluntarios, es difícil prever los fondos. Además, en los últimos 20 años, el UNRWA ha estado funcionando con importantes restricciones financieras en parte debido al importante aumento de la población de refugiados¹⁴, que no se ha visto seguida de un crecimiento similar de los recursos¹⁵, además de los aumentos en los precios de los alimentos, el combustible y los productos, así como de fluctuaciones desfavorables de divisas.

El UNRWA se compromete con un delicado acto de equilibrio al enfrentarse con demandas contradictorias por parte de diferentes interesados. Por una parte, una población de beneficiarios cada vez más grande que debe lidiar con costes de vida más importantes indica que se necesitan más recursos del UNRWA, mientras que, por otra parte, los donantes se ven presionados para demostrar más eficacia dentro del UNRWA, ya que deben enfrentarse a sus propias restricciones de recursos en un período de crisis financiera.

Iniciativa de desarrollo organizativo

En 2005, cuando el plan a medio plazo de 2005-2009 destacó la disminución del desempeño de la agencia, el Comisionado General lanzó una amplia iniciativa de desarrollo de la organización para fortalecer la capacidad de la agencia para la gestión y el cumplimiento del programa. El objetivo de la iniciativa, realizada mediante un proceso participativo y precedida de una rápida evaluación organizativa, fue el de identificar áreas de mejora. Tuvo el apoyo de una serie de donantes, los cuales comprometieron más de 20 millones de dólares de apoyo para un período de tres años. Aunque el proceso ha sido más lento de lo esperado, la evaluación de 2010 de la iniciativa destacó los resultados obtenidos en el período 2006-2009, entre los cuales se incluyen:

- La gestión del programa: introducción de un enfoque de gestión de ciclos de programación respecto a la planificación.
- La gestión de recursos humanos: nuevo sistema de gestión del desempeño, programa de desarrollo del liderazgo y la gestión para personal jerárquico superior sobre el terreno.
- Procesos y sistemas organizativos: descentralización de responsabilidad de adquisiciones sobre el terreno y modernización de sistemas de tecnologías de la información y la comunicación.

12 El presupuesto del UNRWA está formado por el presupuesto corriente y el presupuesto no corriente. El presupuesto actual se divide en los tres sobres siguientes: fondo general, productos básicos en especie y retirada del puesto de Gaza. El presupuesto no corriente tiene dos categorías de fondos: proyectos y pedidos de emergencia. El fondo general y los proyectos son los principales canales a través de los cuales los donantes hacen aportaciones al UNRWA.

13 En la Resolución 3331B(XXIX) del 17 de diciembre de 1974, la Asamblea General acordó que los gastos relacionados con los honorarios del personal internacional al servicio del UNRWA, que, de lo contrario se habrían cargado a aportes voluntarios, estarían previstos en el presupuesto corriente del Secretario General, en vigor desde el 1 de enero de 1975 por la duración del mandato de la Agencia.

14 Según la Estrategia a Medio Plazo 2010-2015 del UNRWA, la cantidad de refugiados casi se ha duplicado en los últimos 20 años.

15 Según el informe de la Secretaría General sobre el refuerzo de la capacidad de gestión del UNRWA, "El UNRWA está pasando por una crisis financiera. Los requisitos totales del programa han contado con una financiación insuficiente de un promedio del 12% respecto de los últimos cuatro bienios. El UNRWA comienza cada año con un déficit presupuestario medio de aproximadamente 50 millones de dólares". Disponible en: <http://unispal.un.org/UNISPAL.NSF/0/86EA0C29BAD9EE4F852578370053E73F>



- Liderazgo y gestión: fortalecimiento de la oficina ejecutiva, nueva arquitectura para la gobernanza centrada en el Comité Asesor y sus sub comités y desarrollo de registros de riesgos y planes de mitigación a nivel del terreno y de los departamentos.

El proceso de desarrollo organizativo finalizó oficialmente en 2009 y la agencia está desarrollando actualmente un plan para “sostener el cambio” para revigorizar el contexto que facilite el apoyo para una entrega eficaz de servicios a refugiados palestinos.

La página web del UNRWA es: www.unrwa.org.



2. Metodología – Enfoque Común 2011

2.1 Resumen

► Historia

En 2009, MOPAN comenzó aplicar una nueva metodología conocida como “Enfoque Común”, que amplía el alcance de la evaluación anual que MOPAN ha venido realizando desde el comienzo de su trabajo comenzó 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 terreno¹⁶. 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 2011¹⁷.

► 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 del UNRWA incluyó las opiniones de donantes del MOPAN en la sede central y de encuestados en los terrenos de operaciones siguientes: la Franja de Gaza, Cisjordania, Jordania, Líbano y la República Árabe de Siria (de aquí en adelante, Siria)¹⁸.

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 del UNRWA se realizó utilizando 20 KPI y 75 MI. 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

16 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.

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

18 Entre los criterios estándar de MOPAN para la selección de los países se encuentran: la presencia de organizaciones multilaterales en el país, la disponibilidad de los miembros de MOPAN, que no se hayan incluido recientemente en la encuesta, la necesidad de una distribución geográfica. La Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados Palestinos en Oriente Próximo (UNRWA) y el Banco Interamericano de Desarrollo (IDB) se encuadraron bajo consideraciones especiales en 2011 debido a su mandato regional.



en la sección 2.2. El análisis de documentos se realizó utilizando criterios que ofrecían una base 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 la UNRWA 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, gobiernos beneficiarios y organizaciones similares de MOPAN como se muestra en la Figura 2.1. Los donantes de MOPAN encuestados fueron seleccionados por los países miembros. La identificación de los gobiernos beneficiarios y de los encuestados de organizaciones homólogas estuvo a cargo del UNRWA.

Figura 2.1 Grupos de encuestados del UNRWA

Grupos de encuestados	Descripción
Donantes en la sede central	- Los representantes miembros de MOPAN en la sede central del país o del campo de operaciones de MOPAN con responsabilidad de supervisión de esta organización multilateral. - Representantes miembros de MOPAN con base en la misión permanente o en la oficina del comité ejecutivo de la organización multilateral.
Donantes sobre el terreno de las operaciones	Los representantes miembros de MOPAN en oficinas de países/regiones (incluso embajadas) que estén familiarizados con la organización multilateral. Los donantes de MOPAN con base en Cisjordania también cubren el trabajo del UNRWA en la Franja de Gaza.
Organizaciones homólogas	Representantes de organizaciones de las Naciones Unidas y de ONGs internacionales sobre el terreno que hacen inversiones importantes en programas humanitarios, que operan a nivel país y que tienden a coordinar trabajos con el UNRWA.
Gobiernos anfitriones	Gobiernos sobre el terreno de las operaciones seleccionados para la evaluación que reciben la asistencia o que acogen las actividades del UNRWA. Este grupo incluye funcionarios de ministerios sectoriales, ministerios centrales (como el de planificación, finanzas, etc.) y otros funcionarios gubernamentales. En Cisjordania, la categoría de gobierno anfitrión está compuesta por representantes de la Autoridad Palestina. En la Franja de Gaza, la categoría de gobierno anfitrión está compuesta por encuestados de organizaciones comunitarias.

La encuesta se adaptó a las necesidades del UNRWA y pudo realizarse a través de Internet o sin conectarse (en papel, correo electrónico o entrevista) en inglés, francés, español o portugués. Para la encuesta del UNRWA, ver Volumen II (Apéndice II). Las respuestas individuales a la encuesta fueron confidenciales para los consultores independientes que gestionaron la encuesta por internet o que recabaron datos sobre el terreno.



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

Figura 2.2 Escala de Calificación para los encuestados

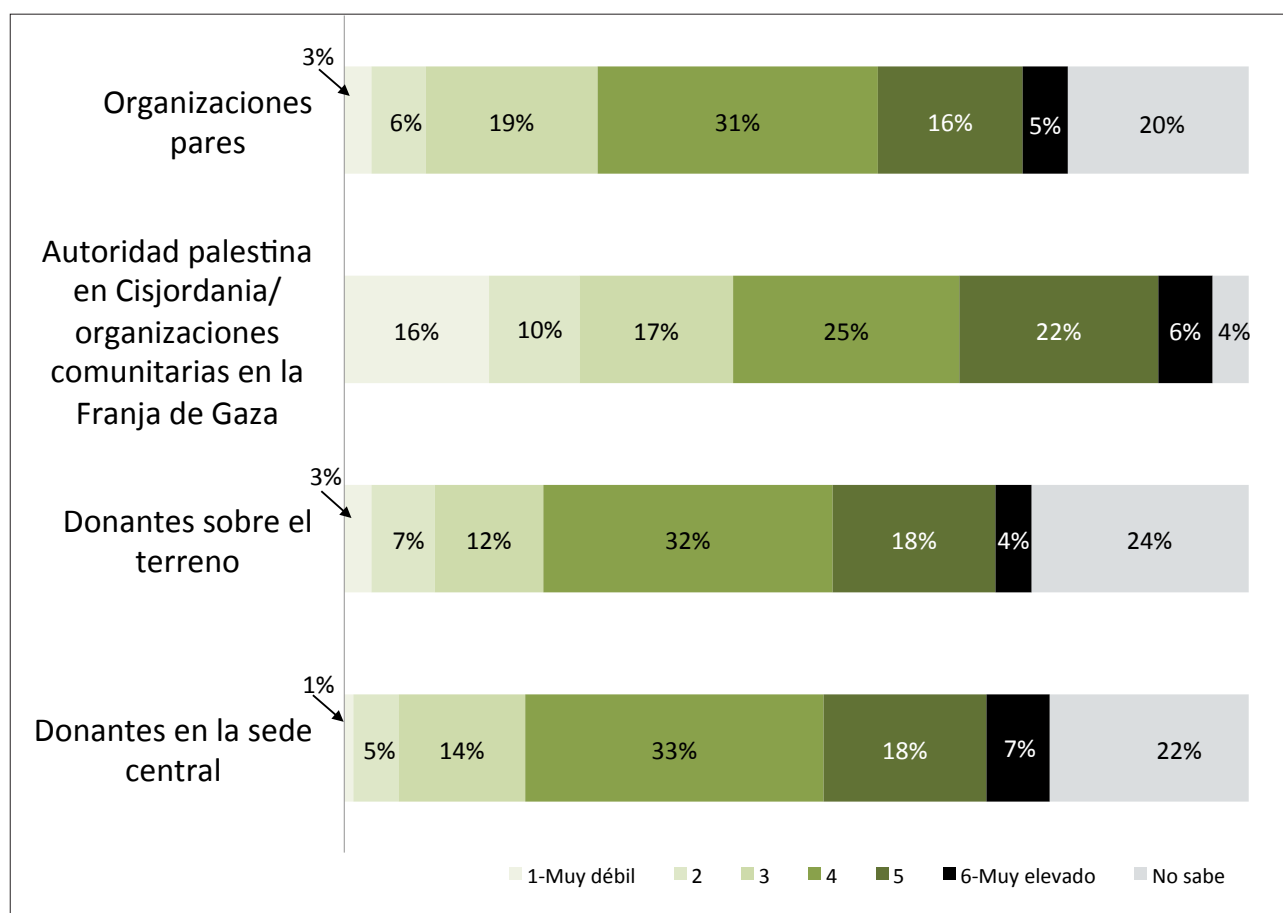
Puntuación	Calificación	Definición
1	Muy bajo	La organización multilateral no puso en marcha este sistema y es causa de preocupación.
2	Bajo	La organización multilateral puso en marcha este sistema pero con deficiencias significativas.
3	Inadecuado	La organización multilateral puso en marcha este sistema 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 es considerado “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 provee un resumen de las respuestas de varias categorías de encuestados en referencia a las seis opciones más las respuestas “no sabe”.



Figura 2.3 UNRWA - Distribución de las respuestas (n=130) a todas las preguntas relativas a los micro-indicadores



Aunque hubo respuestas en las seis opciones posibles, de manera general, se encontraron relativamente pocas respuestas en el extremo “bajo” de la escala. Aproximadamente, un quinto de las respuestas por parte de los encuestados de organizaciones homólogas y de los donantes tuvo la respuesta “no sabe”, lo cual no es sorprendente dada la familiaridad potencialmente más limitada de estos grupos con las especificidades operativas del UNRWA cubiertas por algunas preguntas. Los encuestados de la Autoridad Palestina en Cisjordania y de organizaciones comunitarias en la Franja de Gaza dieron pocas respuestas de “no sabe” y un cuarto de sus respuestas fue “bajo” o “muy bajo”. (Para más datos sobre distribución de las respuestas de los encuestados, ver Volumen II, Apéndice III).

Tasa de respuestas de la encuesta

El objetivo de MOPAN era lograr una tasa de respuestas entre los donantes del 70% en la sede central y una tasa de respuestas del 50% entre la población encuestada en cada uno de los países donde se llevó a cabo la encuesta (por ejemplo, donantes sobre el terreno y gobiernos anfitriones y organizaciones homólogas en cada campo de operación). 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 de todas las categorías de encuestados, excepto los gobiernos anfitriones, superaron la tasa meta de 50% por un margen de más del 20%. Las pocas respuestas de los encuestados de los gobiernos anfitriones está comentada en la sección siguiente sobre limitaciones. Aunque hay grandes variaciones en las tasas de respuestas por categoría y lugar de los encuestados, los resultados de la encuesta del UNRWA reflejan los puntos de vista de 130 encuestados.



Figura 2.4 Número de encuestados para la UNRWA por terreno de operación y grupo de encuestados

Campo de operación	Cantidad real de encuestados (Población total)				Total
	Organización par	Gobiernos Receptores / Organizaciones comunitarias ¹⁹	Donantes sobre el terreno ²⁰	Donantes en la sede central	
Franja de Gaza	7 (11)	7 (7)	-	-	14 (18)
Jordania	4 (5)	0 (2)	8 (10)	-	12 (17)
Líbano	17 (24)	0 (2)	9 (13)	-	26 (39)
Siria	12 (14)	0 (3)	6 (12)	-	18 (29)
Cisjordania	12 (22)	4 (9)	16 (18)	-	32 (49)
Total	52 (76)	11 (23)	39 (55)	28 (38)	130 (192)
Tasa de respuestas	68%	48%	71%	74%	68%

Conversión de calificaciones individuales en 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, lo que se debe a un cálculo matemático y no debe interpretarse como símbolo de una gran precisión. Las calificaciones aplicadas a los diferentes KPI deben interpretarse como opiniones indicativas más que como mediciones precisas.

19 En Gaza, esta categoría se compone de organizaciones comunitarias (CBO) y en Cisjordania de representantes de la Autoridad Palestina. Para ser transparentes, en los gráficos los gobiernos anfitriones se mencionan con los cambios pertinentes para nombrar apropiadamente a la fuente de información.

20 Los miembros de MOPAN con base en Cisjordania también cubren el trabajo del UNRWA en Gaza.



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 asegurar que ningún grupo de encuestado o campo de operación estuviera infrarrepresentado. Debido a que la cantidad de encuestados difiere -tanto entre categorías de encuestados como en los 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 se diseñó 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 donantes en el país y socios directos en cada país donde se llevó a cabo la encuesta. La justificación matemática por 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 cuando se encontraron diferencias significativas, se da cuenta de las mismas en el informe²¹. Para una descripción completa del análisis de información de la encuesta ver Volumen II, Apéndice I.

2.3 Análisis de documentos

El análisis de documentos tomó en cuenta documentos proporcionados por el UNRWA, disponibles en su página web o a través de páginas web del sistema de las Naciones Unidas. Para la mayoría de los micro-indicadores se establecieron cinco criterios que, en su conjunto, se consideraron como representativos de las buenas prácticas en esa área. La calificación para cada micro indicador depende de la cantidad de criterios que la organización cumple. A pesar de que el análisis de documentos evaluó la mayoría de los micro-indicadores, no otorgó una calificación para todos (cuando no se establecieron criterios para la mejor práctica sobre ese MI). En consecuencia, algunas tablas no ofrecen una calificación mediante el 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

El MOPAN sigue mejorando la metodología basada en la experiencia de cada año de aplicación. Las siguientes fortalezas y limitaciones deberían tenerse en cuenta cuando se lea el informe de MOPAN sobre el UNRWA.

21 Se adoptó la convención normal para importancia estadística ($p \leq .05$) y allí donde se encontraron diferencias significativas, se informó sobre ello.



► 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 remplace 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 del país), socios/clientes directos de organizaciones multilaterales, organizaciones homólogas y otras partes interesadas relevantes. Dicho proceder es coherente 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 mutua.
- Complementa la información sobre percepciones con el análisis de documentos, incorporando una fuente de información adicional. Esto debería aumentar el análisis, proveer 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 se someten 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 evalúe.
- 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, la personalización de los mismos para así dar cuenta de 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 la posibilidad de determinar si aquellos que participan en la encuesta son los individuos con mayor conocimiento y cualificaciones.
- La evaluación no obtuvo suficientes respuestas de los gobiernos anfitriones en Jordania, Líbano o Siria y, por consiguiente, la evaluación no refleja sus puntos de vista. No obstante, se obtuvieron suficientes respuestas de organizaciones comunitarias en la Franja de Gaza y los representantes de la Autoridad Palestina en Cisjordania.
- Con el fin de analizar los datos, los puntos de vista de los representantes de la Autoridad Palestina en Cisjordania y de las organizaciones comunitarias en la Franja de Gaza se fusionaron bajo un mismo grupo de encuestados llamado “Autoridad Palestina en Cisjordania/CBOs en la Franja de Gaza”. Estos dos grupos de actores tienen relaciones bastante diferentes con el UNRWA y esta distinción surge claramente en los resultados de la encuesta. Por lo tanto, los resultados de la encuesta para este grupo de encuestados deberían interpretarse con cautela.

Instrumentos para recopilar datos

- Existen tres variables que podrían afectar a las respuestas obtenidas en la encuesta. Primera, el cuestionario es extenso y el cansancio 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 son las auditorías internas y externas, parecen presentar dificultades para muchos encuestados, quienes con frecuencia responden “no sabe”). Tercera, un gran número de respuestas “no sabe” podrían implicar que el encuestado no comprendió bien ciertas preguntas.

- 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 incluidas 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 elevada de respuestas de las organizaciones homólogas y de los donantes del UNRWA, en contraste con la pequeña cantidad de respuestas de la Autoridad Palestina y de las organizaciones comunitarias resalta la necesidad de interpretar con cautela las comparaciones de las puntuaciones en las Figuras en las que se encuentre la categoría Autoridad Palestina/CBO.
- A diferencia de la mayor parte de las organizaciones evaluadas por MOPAN, el UNRWA tiene cinco terrenos de operaciones diferentes que difieren mucho en el contexto. Aunque la evaluación observa algunas diferencias entre los terrenos, los datos relativamente limitados disponibles en algunos campos y para algunas categorías de encuestados sugieren la necesidad de ser cautelosos al interpretar dichas diferencias, que tienden a ser indicativas, más que definitivas.
- 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 considera 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 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 y otros socios de la organización multilateral.
- 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 el UNRWA. 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 del UNRWA 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).

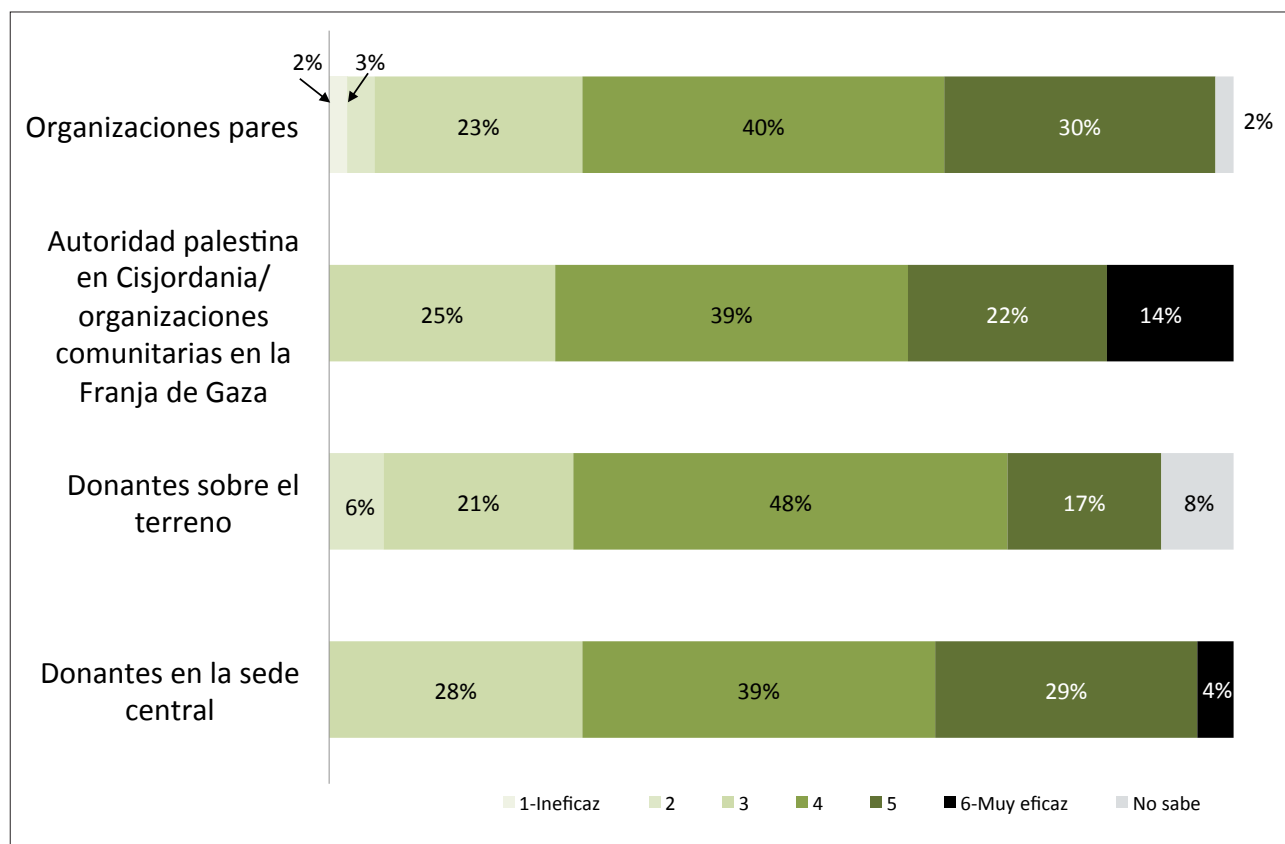
3.2 Calificaciones generales

Esta sección ofrece un resumen de calificaciones generales. Incluye: calificaciones otorgadas por los encuestados sobre la eficacia general interna del UNRWA, opiniones de los encuestados sobre las fortalezas y las áreas del UNRWA 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 del UNRWA

MOPAN definió “eficacia interna” como el grado de organización que presenta un organismo multilateral para apoyar a sus socios y beneficiarios en la obtención de los resultados esperados. Se preguntó a los encuestados: “¿Cómo calificaría la eficacia interna general del UNRWA?” Como se muestra en la Figura 3.1, aproximadamente el 30% de la mayor parte de los grupos encuestados consideró que el UNRWA es eficaz (calificaciones de 5 ó 6), pero sólo el 17% de los donantes sobre el terreno suministró estas mismas calificaciones.

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





► Opiniones de los encuestados sobre las fortalezas y áreas del UNRWA 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 mejoras dentro del UNRWA. Los 130 encuestados ofrecieron respuestas a ambas preguntas²². Los comentarios están resumidos mas abajo con el fin de ilustrar la variedad de percepciones. Fueron calificados por la proporción aproximada de encuestados que compartían ese punto de vista.

Los encuestados de todas las categorías consideran que las fortalezas generales y más relevantes del UNRWA son la variedad, la cobertura y la calidad de los servicios que ofrece a los refugiados palestinos, su claro mandato y su personal informado y dedicado.

El UNRWA recibió elogios del 40% de los encuestados (52) por los servicios que ofrece a los refugiados palestinos. Observaron que el UNRWA llega a los refugiados marginados y vulnerables, no sólo en Palestina sino también en otros cuatro países de la región y que ofrece servicios humanitarios de corto plazo y servicios de desarrollo de largo plazo en una amplia gama de sectores (por ejemplo, la educación, la salud, el socorro, la capacitación, el empleo).

El 26% de los encuestados (34) reconoció el mandato del UNRWA como una fortaleza. Observaron que el UNRWA es el único organismo con un mandato claro y concreto para ayudar a los refugiados palestinos, distinguiéndose de otros organismos de las Naciones Unidas y que el UNRWA ofrece un “kit de supervivencia” que “mantiene a los palestinos con vida”.

Según el 21% de los encuestados, el personal del UNRWA constituye una de sus mayores fortalezas. Se considera que los empleados conocen la región, son muy profesionales, decididos y comprometidos con su trabajo.

Los encuestados sugirieron que el UNRWA debe mejorar su gestión operativa y las comunicaciones y relaciones internas y externas

La mitad de los encuestados que comentó acerca de las áreas de mejora (65) del UNRWA destacaron la necesidad de que la agencia mejore su gestión operativa. Las áreas citadas con más frecuencia fueron la recaudación de fondos, la gestión de los recursos humanos (en cuanto a mayor capacitación, a salarios más altos y una evaluación de desempeño eficaz) y el suministro de programas, especialmente en la educación y la salud (en cuanto a calidad y cobertura).

Comentarios de los encuestados acerca de las fortalezas del UNRWA

El UNRWA suministra servicios que incluyen a los refugiados palestinos. En este sentido, el UNRWA es similar, en algunos aspectos, al modelo de las Naciones Unidas al que aspiramos. (Donantes en sede central)

El UNRWA es una parte esencial en la vida de los refugiados palestinos y constituye una tabla de salvación para los refugiados de algunos lugares. Los programas de educación y capacitación del UNRWA son importantes para ayudar a los palestinos a poder vivir en sus países anfitriones y a disfrutar de existencias cargadas de sentido, a pesar de su difícil situación. (Donante sobre el terreno)

La organización ha emprendido una gran iniciativa para hacer algo diferente y pensar en sus beneficiarios en su contexto más amplio. En ese sentido, demostró tener mucho sentido innovador para ir más allá de las funciones de socorro básico y soporte y constituirse en agente delegador. (Organización homóloga)

Lo destacable del UNRWA es que juega un papel complementario de los servicios sanitarios en Territorio Palestino. (Representante de la Autoridad Palestina / CBO)

22 No se tomó cuenta en el análisis de las respuestas “sin comentarios” o similares.



Un cuarto de los encuestados (34) sugirió que el UNRWA debe mejorar sus comunicaciones y relaciones internas y externas. Muchos encuestados observaron que los factores clave para aumentar la financiación de la agencia son tener mejores comunicaciones con los donantes y mejores informes sobre los resultados. También comentaron que las comunicaciones y las relaciones externas deben mejorarse para fomentar la colaboración con otras organizaciones y organismos de las Naciones Unidas que trabajan en la región con los refugiados palestinos y con las autoridades Palestinas. A nivel interno, se considera que mejorar las comunicaciones y las relaciones entre las oficinas sobre el terreno y la sede central es una forma de mejorar la eficiencia y la coordinación de las operaciones de la agencia.

Mientras que la mayor parte de los grupos de encuestados citaron las comunicaciones y relaciones internas y externas como la segunda área más importante para mejorar el

UNRWA, los representantes de la Autoridad Palestina / CBO hicieron comentarios más frecuentes acerca de la necesidad de reducir la burocracia en el UNRWA.

Comentarios de los encuestados sobre las áreas de mejora del UNRWA

Tomando en cuenta la cantidad limitada de donantes, el área de recaudación de fondos debe repensarse más. (Donante sobre el terreno)

El área principal de debilidades del UNRWA son sus políticas y prácticas de contratación de personal. Este es un problema doble: 1) La capacidad del UNRWA de atraer, seleccionar y contratar individuos altamente calificados para puestos de liderazgo; 2) La capacidad del UNRWA de identificar y lidiar eficazmente con malos desempeños. (Donantes en sede central)

Trabajar en redes con instituciones para poder contratar a graduados. El UNRWA debe trabajar en la creación de redes con entidades para trabajar con ellas en sus programas. (Representante de la Autoridad Palestina / CBO)

El UNRWA se ha convertido en una autoridad por derecho propio. El UNRWA debe dejar de estar tan centralizado y de ser el único jugador entre los organismos de las Naciones Unidas, debe permitir más coordinación con la Autoridad Nacional Palestina, aplicar sus estrategias y planes de reforma y dar lugar a una mayor participación de la Autoridad Nacional Palestina, de otros organismos de las Naciones Unidas y de la sociedad civil. El UNRWA debe trabajar seriamente en los problemas y temas de preocupación relacionados con su personal, ya que el organismo no se rige por las reglas y reglamentos ni acata las normas internacionales de la OIT en lo que respecta a los derechos de los trabajadores. El UNRWA debe crear un entorno que facilite el diálogo con el sindicato de su personal y con otros sindicatos tales como la Federación General Palestina para Sindicatos de Comercio (PGFTU), ya que estos son problemas y obstáculos graves a los que los empleados del UNRWA se deben enfrentar. (Organización homóloga)

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 rendimiento (KPI) en el marco de la evaluación MOPAN 2011 del UNRWA. La barra gris representa 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 UNRWA obtuvo una puntuación de 4 (adecuado) 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 del UNRWA en la mayoría de los Indicadores Clave de Desempeño es adecuado o recibe calificaciones superiores.

En la encuesta, el UNRWA recibió calificaciones de adecuado o superior en 17 de 20 KPI.

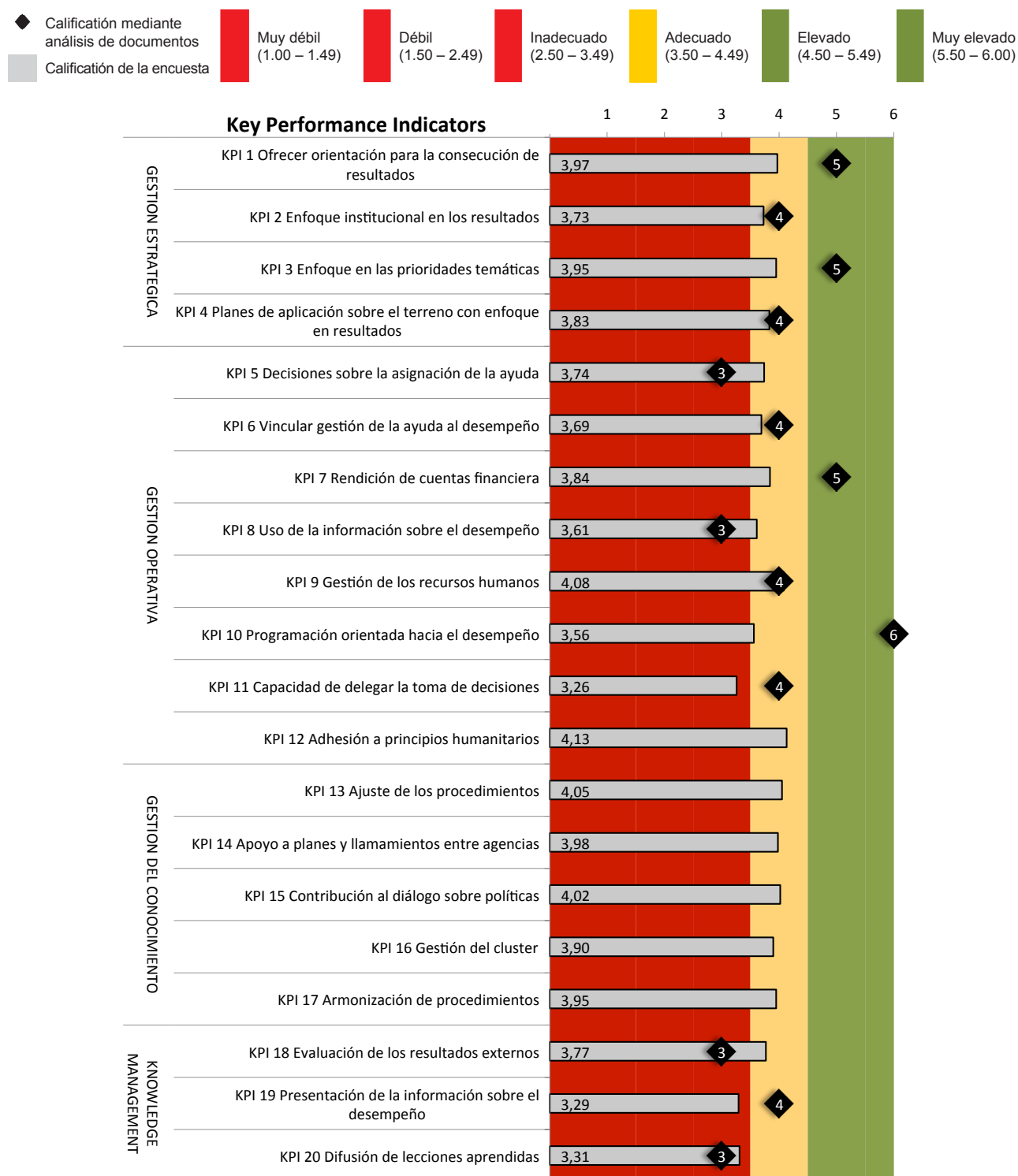
En el análisis de documentos, el UNRWA recibió calificaciones de adecuado o superior en 10 de 14 KPI²³.

23 Mientras que la mayor parte de los KPI y los micro-indicadores se consideraron en el análisis de documentos, no todos ellos fueron calificados. Ver sección 2.3.



Las calificaciones de la encuesta y del análisis de documentos se diferenciaron en 9 KPI, tres de los cuales fueron calificados como más bajos por el análisis de documentos que por los participantes en la encuesta y lo contrario para los seis restantes. Las razones de estas diferencias se mencionan en las secciones siguientes.

Figura 3.2 Calificaciones generales para los Indicadores clave de desempeño (puntuación media, todos los encuestados y calificaciones del análisis de documentos)





3.3 Desempeño del UNRWA 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 del UNRWA en las cuatro áreas de desempeño (cuadrantes): gestión estratégica, operativa, de relaciones y de 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 según grupo de encuestados y resultados basados en el análisis de las calificaciones extraídas de la encuesta y el análisis de documentos en cada cuadrante.

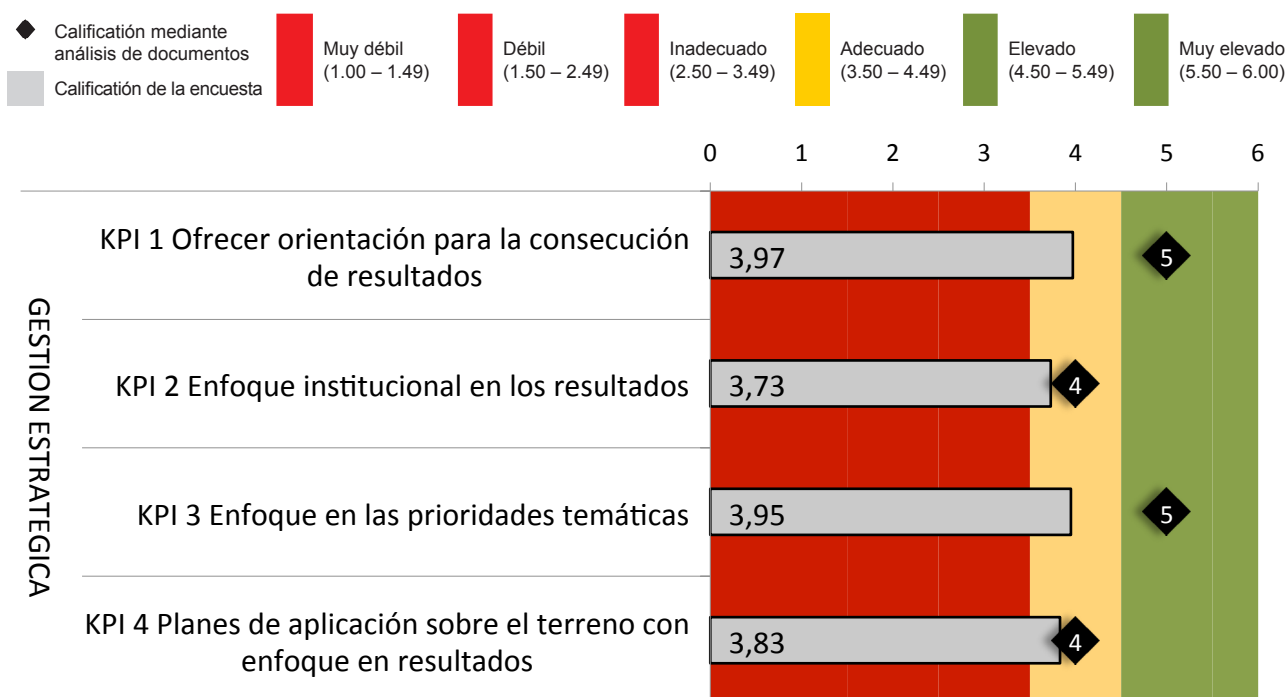
Se dará cuenta de aquellos casos donde se encuentren diferencias estadísticamente significativas entre categorías de encuestados. Las calificaciones divergentes entre la encuesta y el análisis de documentos también se destacan.

Se presenta la información extraída de la encuesta para cada KPI y MI por cuadrante en el Volumen II, Apéndice V. Las calificaciones del análisis de documentos se presentan en el Volumen II, Apéndice VI.

3.3.2 Gestión estratégica

La gestión estratégica es una de las fortalezas del UNRWA. Las partes interesadas califican la gestión estratégica del UNRWA como “adecuada” de acuerdo con los criterios de MOPAN y los documentos de apoyo de la organización reciben calificaciones que van de “adecuado” a “alto”.

La Figura 3.3 muestra las calificaciones totales de la encuesta y el análisis de documentos para los cuatro KPI dentro del cuadrante de gestión estratégica. Los encuestados juzgan que el UNRWA está en la parte media de la franja de “adecuado”. Los documentos analizados revelan un desempeño aún más alto, dentro de la franja entre adecuado y alto, según los criterios de MOPAN. Las partes interesadas y los documentos avalan la conclusión de la evaluación según la cual hay un compromiso organizativo alto y transparente hacia los resultados, presente en la cultura, planificación, gestión y comunicación del UNRWA con las partes interesadas, incluso con el público. Además, el UNRWA está tratando prioridades transversales relacionadas con la protección, discapacidad y la igualdad de género, a pesar de los serios desafíos culturales y políticos. A través de su proceso de desarrollo organizativo, el UNRWA ha hecho mejoras dignas de destacar en todos los aspectos de la gestión estratégica en los últimos años.


Figura 3.3 Cuadrante I. Gestión estratégica. Calificaciones de la encuesta y del análisis de documentos


La Figura 3.4 muestra la puntuación media otorgada por los encuestados para cuatro KPI y divididos por categoría de encuestados.

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


	Puntuación Media Total	Organizaciones pares	Autoridad palestina en Cisjordania/organizaciones comunitarias en la Franja de Gaza	Donantes sobre el terreno	Donantes en la sede central
KPI 1 Ofrecer orientación para la consecución de resultados	3,97	3,81	4,26	3,94	3,86
KPI 2 Enfoque institucional en los resultados	3,73	4,21	3,05	3,78	3,98
KPI 3 Enfoque en las prioridades temáticas	3,95	3,62	NA	3,97	4,27
KPI 4 Planes de aplicación sobre el terreno con enfoque en resultados	3,83	3,76	3,78	3,96	3,93

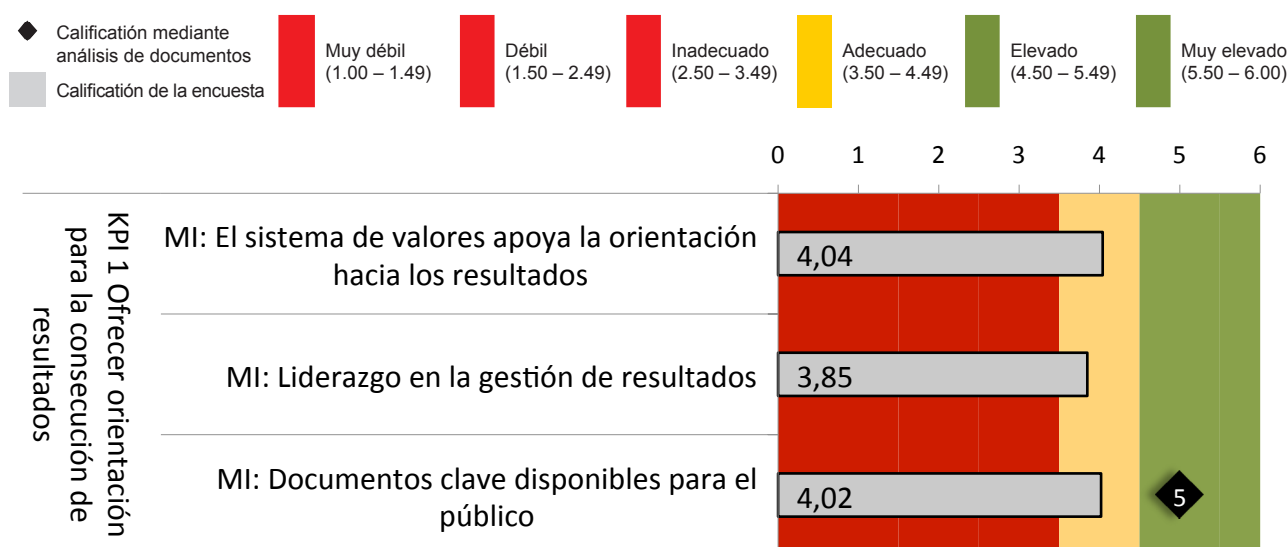
► KPI 1 Ofrecer orientación para la consecución de resultados

Hallazgo 1: Los encuestados calificaron la gestión ejecutiva del UNRWA como “adecuada” al ofrecer orientaciones para concretar los resultados externos y enfocados en los beneficiarios. El análisis de documentos calificó al UNRWA como “alto” en su manera de poner a disposición los documentos clave a los socios clave, incluso al público.

En general, los encuestados calificaron al UNRWA con un “adecuado” en los tres MI en este KPI. El análisis de documentos, que sólo calificó el MI sobre la disponibilidad de los documentos, también dio al UNRWA la calificación de “alto”.

Se observa que el UNRWA da una orientación adecuada para obtener resultados, en cuanto a respaldar una orientación hacia los resultados y un enfoque a los beneficiarios y a demostrar el liderazgo necesario sobre la gestión basada en los resultados. La práctica del organismo en facilitar documentos clave a los socios y en traducirlos se considera “adecuada”.

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



MI 1.1 – El sistema de valores apoya la orientación hacia los resultados

Las calificaciones en las preguntas de la encuesta de este MI confirman que el UNRWA respalda un enfoque orientado hacia los resultados y los beneficiarios. En sus comentarios sobre las mayores fortalezas de la organización, los encuestados reconocieron particularmente al UNRWA por centrarse en los beneficiarios. Las respuestas a la encuesta sobre este indicador destacan un progreso adecuado del UNRWA en el fomento de una cultura que respalde un enfoque sobre los resultados. Hay algunas variaciones en todos los grupos de encuestados. Merece destacarse que los encuestados de Siria tendieron a ser más positivos que los encuestados de otros campos.

MI 1.2 – Liderazgo en la gestión de resultados

Los donantes de MOPAN en la sede central y los gobiernos anfitriones fueron los únicos grupos de encuestados a los que se les preguntó acerca del grado con que la dirección general del UNRWA demuestra tener liderazgo en la gestión basada en los resultados. Ambos grupos calificaron a la organización con un “adecuado”.



MI 1.3 – Documentos clave disponibles para el público

La mayoría de los encuestados (el 64%) calificó al organismo de “adecuado” o “superior” en cuanto a poner con rapidez los documentos clave a disposición de los socios clave, incluyendo el público y el análisis de documentos calificó al UNRWA con un “alto” en este MI.

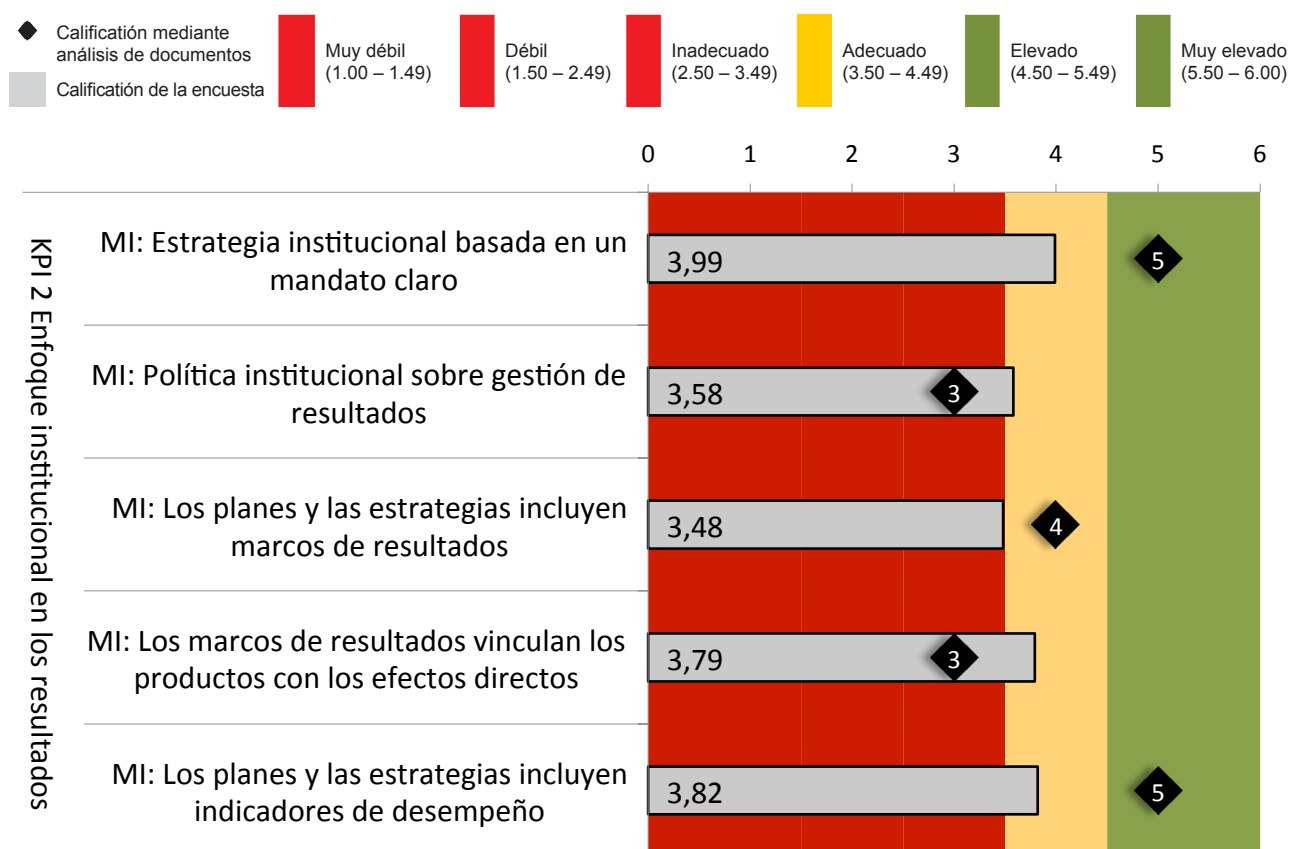
Los documentos del UNRWA que no pueden obtenerse en la página web de la Agencia o en una página web de las Naciones Unidas, pueden hacerse llegar a las partes interesadas correspondientes en base a sus necesidades e intención de uso. El UNRWA tiene una política de confidencialidad que especifica los tipos de documentos que están disponibles para el público (como documentos para evaluaciones) y los que son confidenciales (como las actas de reuniones del Comité Asesor en reuniones de supervisión interna). Los documentos del UNRWA están disponibles en inglés, árabe, francés y hebreo si así se solicitan.

► KPI 2: Enfoque institucional en los resultados

Hallazgo 2: Las estrategias organizativas del UNRWA fueron calificadas como “adecuadas” en cuanto a su enfoque en los resultados. El análisis de documentos sugiere que el UNRWA está en el proceso de fortalecer su política de gestión basada en los resultados, pero que ya no hay lugar para mejoras de la calidad de sus marcos de resultados.

En general, los encuestados calificaron al UNRWA con “adecuado” en cuatro de los cinco MI en este KPI. La única calificación de “inadecuado” fue al desarrollo de planes y estrategias que incluyen marcos de resultados. Las calificaciones del análisis de documentos varían desde “inadecuado” hasta “alto”.

El UNRWA hizo importantes avances al convertirse en una organización más orientada hacia el desempeño. Las iniciativas del organismo incluyen el desarrollo de marcos de resultados institucionales y sobre el terreno que instrumentan su mandato y la promoción de una cultura de la gestión basada en los resultados dentro de la organización a través del desarrollo de sistemas, herramientas y formación. Aunque deban introducirse algunas mejoras en la redacción de los estados de los resultados y en la selección de indicadores, el marco de resultados de desarrollo para todo el organismo y el marco de resultados de gestión representan un paso importante que permitirá al organismo informar acerca de su desempeño en general de forma coherente y consolidada.

Figura 3.6 KPI 2: Enfoque institucional en los resultados, calificaciones de los micro-indicadores


MI 2.1 – Estrategia institucional basada en un mandato claro

La encuesta formuló tres preguntas sobre este MI: si el UNRWA tiene un mandato claro, si su estrategia para toda la organización (la estrategia a medio plazo que abarca el período 2010-2015) está alineada con su mandato y si la estrategia a medio plazo está basada en una comprensión clara de la capacidad de prestación de servicios del UNRWA. La mayoría de los encuestados (el 69%) otorgó calificaciones de "adecuado" o "superior" y el 30% de ellos, calificaciones de "alto" y "muy alto".

El análisis de documentos apoyó los resultados de la encuesta y calificó con "alto". El mandato del UNRWA articula tres componentes: protección, desarrollo humano y socorro. No obstante, el equilibrio entre los componentes no está especificado, lo cual puede crear problemas cuando el UNRWA deba elegir entre prioridades que compitan entre sí. Aunque no haya un único documento que articule el mandato y todos sus matices, la estrategia a medio plazo para 2010-2015 incluye las estrategias clave y actividades para implementar dichos componentes. El UNRWA ha hecho un avance importante en el desarrollo de marcos para instrumentar este mandato.

MI 2.2 – Política institucional sobre gestión de resultados

Los donantes en la sede central y los donantes sobre el terreno fueron los únicos grupos de encuestados a los que se les preguntó si el UNRWA garantizaba la aplicación de la gestión basada en los resultados en toda la organización. La encuesta registró puntos de vista diferentes sobre esta pregunta: el 35% de los encuestados calificó al organismo con "adecuado" o "superior" y el 35% con "inadecuado" o "bajo".



Siguiendo estrictamente los criterios de MOPAN para el análisis de documentos, el UNRWA recibe la calificación de "inadecuado" en la promoción de una política para todo el organismo sobre la gestión basada en los resultados, dado que el organismo no cuenta con una política, estrategia, marco o plan que describan la naturaleza y el papel de la gestión basada en los resultados (RBM) y que en los documentos analizados no se encontraron pruebas del respaldo dado al personal acerca de la gestión basada en los resultados (mediante capacitación u otras iniciativas), aun cuando el UNRWA informe de que dicha capacitación haya tenido lugar como parte del proceso de desarrollo de la organización, iniciado en 2006. Se desarrolló y estableció una serie de documentos y sistemas para implementar la gestión basada en los resultados. Por ejemplo, el organismo desarrolló e instrumentó un prometedor sistema de seguimiento basado en los resultados para los informes bianuales que comprende casi 200 indicadores producidos relacionados con 15 resultados vinculados con el marco estratégico para todo el organismo; no obstante, para instrumentar completamente los sistemas de gestión del desempeño se requiere mucho tiempo y la gestión basada en los resultados sólo se instrumentó hace muy poco tiempo.

MI 2.3 – Los planes y las estrategias incluyen marcos de resultados

Las organizaciones clave no fueron consultadas en este micro-indicador.

De los datos de esta encuesta surgieron puntos de vista diferentes sobre la capacidad del UNRWA para incluir marcos de resultados de gestión (MRF) y marcos de resultados esperados vinculados con su mandato (por ejemplo, resultados sobre desarrollo humano y temas humanitarios) en los planes y estrategias de su organización: el 43% de los encuestados calificó la capacidad del UNRWA con "adecuada" o "superior" y el 35% con "inadecuada" o "por debajo".

Según el análisis de documentos, la capacidad que el UNRWA tiene para incluir marcos de resultados en sus planes y estrategias de organización es "adecuada". El organismo cuenta con un marco de resultados de desarrollo (DRF) que contiene declaraciones de resultados humanitarios esperados y también un marco de resultados de gestión (MRF). Ambos marcos son el resultado de un complejo ejercicio de armonización en el que participó el personal de la sede central y de terrenos de operaciones y que motivó el desarrollo de un manual de resultados, productos e indicadores comunes. Aunque hay aspectos que pueden mejorarse en cuanto a la redacción de las declaraciones sobre resultados, los marcos DRF y MRF de todo el organismo representan un paso importante que permitirá al organismo emitir informes sobre su desempeño general de forma consolidada y coherente.

MI 2.4 – Los marcos de resultados vinculan los productos con los efectos directos

El UNRWA recibió la calificación de "adecuado" en este MI por parte de donantes en la sede central y sobre el terreno (los únicos grupos de encuestados a los que se les preguntó acerca de este MI).

El análisis de documentos otorgó al UNRWA una calificación de "inadecuado" en este MI dado que los vínculos de las aportaciones a productos y resultados no suelen ser claros o plausibles y que los niveles de resultados no se diferencian claramente. No obstante, tal como se observó más arriba, para instrumentar completamente los sistemas de gestión del desempeño se requiere tiempo; el sistema actual del UNRWA es un indicador claro de que la Agencia se está convirtiendo en una organización orientada al desempeño.

MI 2.5 - Los planes y las estrategias incluyen indicadores de desempeño

Los donantes en la sede central y sobre el terreno fueron los únicos grupos de encuestados consultados sobre este MI. Aproximadamente, el 40% calificó al UNRWA como "adecuado" o "superior" en la pregunta de si los indicadores de desempeño están incluidos en los planes y estrategias para toda la organización.



En este MI, el análisis de documentos calificó al organismo con "alto", dado que la mayor parte de los indicadores de desempeño del UNRWA son pertinentes, claros y mensurables. Además, algunos de los indicadores seleccionados están basados en índices internacionales (tales como tasas de mortalidad materno-infantil, prevalencia de anemia y tasas de vacunación).

► KPI 3: Enfoque en las prioridades temáticas

Hallazgo 3: El UNRWA recibió la calificación de "adecuado" o "superior" por parte de los encuestados por hacer integrar todas las prioridades temáticas (excepto una: el medio ambiente) a su trabajo. El análisis de documentos calificó al UNRWA de "adecuado" o "superior" por integrar todas las prioridades temáticas salvo una (los enfoques sobre derechos humanos).

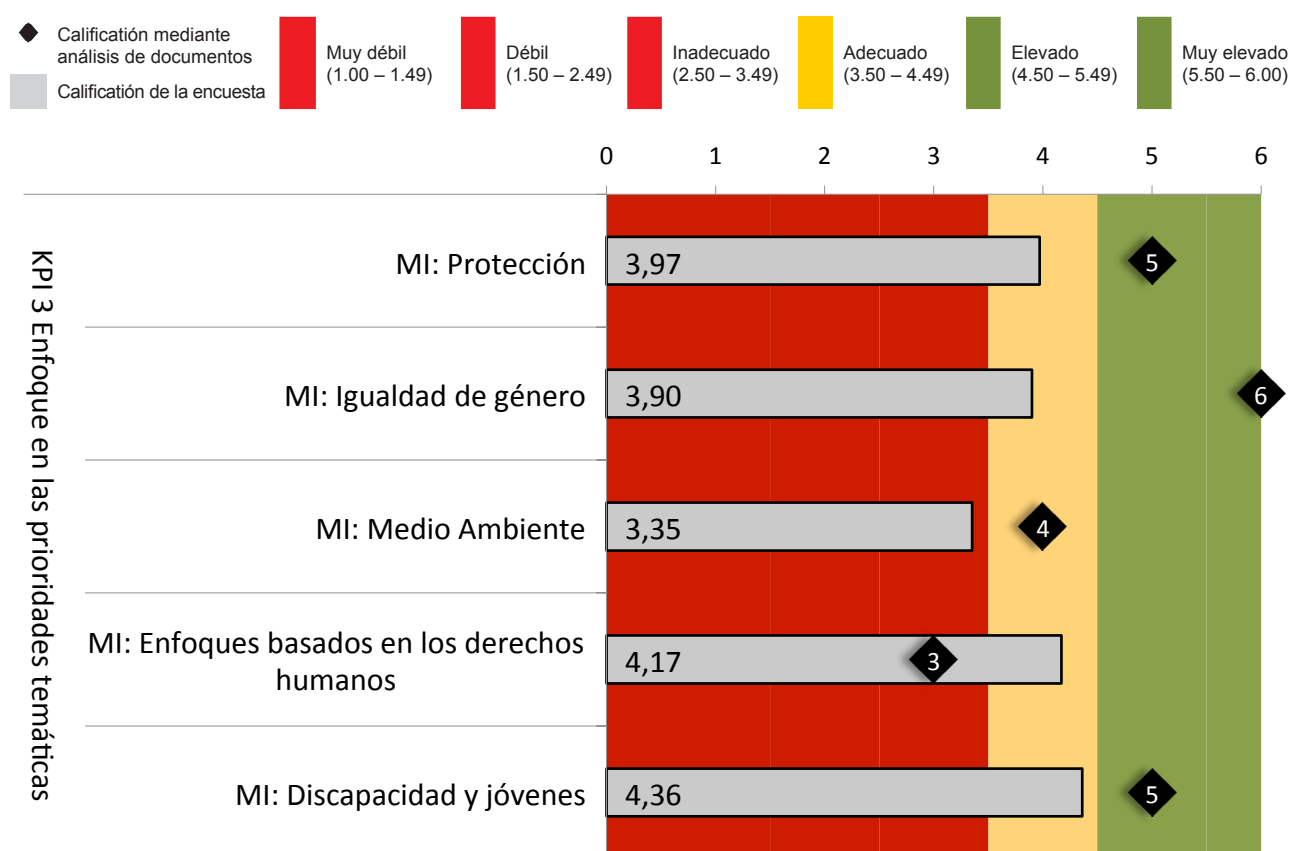
La evaluación observó cinco temas transversales identificados como prioridades por MOPAN y el UNRWA: protección, igualdad de género, medio ambiente, enfoques sobre derechos humanos y discapacidad y jóvenes.²⁴ La capacidad del UNRWA para integrar estas áreas temáticas o de enfoque varía.

En general, el UNRWA recibió la calificación de "adecuado" por parte de los encuestados²⁵ por integrar los enfoques de protección, igualdad de género, derechos humanos, discapacidad y jóvenes y la calificación de "inadecuado" por integrar consideraciones sobre medio ambiente. El análisis de documentos calificó al UNRWA con "adecuado" a "muy alto" en cuatro temas, pero con "inadecuado" en la integración de enfoques basados en derechos humanos.

Durante mucho tiempo, algunas prioridades temáticas, tales como discapacidad y protección, representaron áreas en las que el organismo debía centrarse y las políticas y marcos del UNRWA comprometen al organismo a integrar dichos temas en su programación y a nivel institucional. Para otras prioridades temáticas, como jóvenes, enfoques en derechos humanos y medio ambiente, aún no se generaron políticas o marcos y/o se presta menos atención al fortalecimiento de capacidades de gestión para respaldar a estas áreas temáticas/de enfoque en el trabajo que realiza el organismo.

24 En la encuesta, jóvenes y discapacitados se agruparon bajo el epígrafe "otras prioridades" y para estos grupos no hubo puntuaciones separadas. No obstante, el análisis de documentos diferenció ambos grupos. En la Figura se presenta un promedio de las dos puntuaciones.

25 No se consultó a los representantes de gobiernos anfitriones acerca de este KPI.

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

MI 3.1 – Protección

La mayor parte de los encuestados (61%) calificó al UNRWA con “adecuado” o “superior” en la integración de la protección a su trabajo de programación. El 23% de los encuestados otorgó una calificación de “inadecuado” o “por debajo”

Los donantes en la sede central fueron más positivos que otros grupos de encuestados y se observó que esta diferencia fue estadísticamente significativa. Los encuestados de organizaciones homólogas fueron los menos positivos, siendo que el 34% otorgó una calificación de “inadecuado” o “por debajo”, en contraste con un 14% que correspondió a los donantes en la sede central y un 20%, a los donantes en campo.

El análisis de documentos observó que el UNRWA mantiene un alto enfoque en la protección como tema transversal. En la Estrategia a Medio Plazo, la protección se identifica como un objetivo estratégico, como un componente del mandato del UNRWA y como un tema transversal. La Estrategia a Medio Plazo más reciente compromete al UNRWA a desarrollar su capacidad institucional para respaldar la protección e incluir estrategias de protección en su programación.

MI 3.2 – Igualdad de género

La mayor parte de los encuestados (el 55%) calificó al UNRWA con “adecuado” o “superior” en la integración de la igualdad de género a su trabajo de programación. Las calificaciones fueron similares en los tres grupos de encuestados: el 51%-61% otorgó calificaciones de “adecuado” o “superior” y el 29%-37%, calificaciones de “inadecuado” o “por debajo”.



Siguiendo estrictamente los criterios de MOPAN, en el análisis de documentos se calificó al UNRWA como “muy alto” en este MI. En dicho análisis se observó que el UNRWA mantiene un alto enfoque en la igualdad de género como tema transversal. Desde 2005, el organismo ha contado con una red de puntos de enfoque sobre género a nivel del terreno y de departamentos. En la Estrategia a Medio Plazo, la igualdad de género se identifica tanto como objetivo estratégico como tema transversal. La Estrategia a Medio Plazo más reciente compromete al UNRWA a desarrollar su capacidad institucional para respaldar la integración del tema del género y a incluir estrategias para la integración del tema del género en su programación. Se desarrollaron planes de acción sobre género para el período 2010-2011 a nivel del terreno para implementar la Política de Igualdad de Género y la Estrategia de Integración de Género. Según la Política sobre Género del UNRWA, el organismo debe evaluar su compromiso con la integración del tema de género. Además, en 2010, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna realizó un análisis.

MI 3.3 – Medio Ambiente

Las respuestas al análisis ofrecen puntos de vista diferentes sobre si el UNRWA aborda suficientemente cuestiones sobre medio ambiente en el suministro de servicios: aproximadamente un tercio de los encuestados calificó al UNRWA con “adecuado” o “superior” en este MI; el 36% lo calificó con “inadecuado” o “por debajo” y el 24% respondió “no sabe”.

El análisis de documentos evaluó la política de medio ambiente y las prácticas de evaluación del medio ambiente del UNRWA con “adecuado”. Ha emprendido algunas iniciativas “verdes” para las Naciones Unidas (revisión de los procedimientos, edificios, etc.). En su programación no se concentró en el tema del medio ambiente, pero en algunos de sus trabajos incluyó consideraciones sobre medio ambiente dada su participación en actividades tales como suministro de agua y de sistemas de alcantarillado y recogida de basura en campos de refugiados. El personal del UNRWA informó que el organismo no cuenta con un marco sobre medio ambiente debido a la falta de capacidad financiera.

MI 3.4 – Enfoques basados en los derechos humanos

La mayor parte de los encuestados (el 66%) calificó al UNRWA con “adecuado” o “superior” en la aplicación de enfoques sobre derechos humanos en su trabajo de programación.

Casi el 30% de las organizaciones homólogas calificó la capacidad del UNRWA en los enfoques a temas de derechos humanos con “inadecuado” o “por debajo”, con lo cual la puntuación promedio para este grupo de encuestados fue mucho más baja desde el punto de vista estadístico que la puntuación promedio suministrada por los demás grupos de encuestados.

Siguiendo estrictamente los criterios de MOPAN, en el análisis de documentos el UNRWA recibió la calificación de “inadecuado” en este MI dado que ni el MTS 2010-2015 ni ningún otro documento ofrecido al Equipo de Evaluación compromete explícitamente al UNRWA a desarrollar su capacidad institucional para adoptar un enfoque basado en los derechos humanos o para evaluar su aplicación.

No obstante, las consideraciones sobre derechos humanos son centrales en el trabajo del organismo y proteger y avanzar en los derechos humanos para los refugiados palestinos expresándolo en instrumentos legales internacionales es una de las metas del organismo. El UNRWA trata la protección de los derechos humanos a través de la programación, defensa, seguimiento y educación sobre derechos humanos (por ejemplo, incluir una asignatura sobre derechos humanos en el programa de estudios de las escuelas del UNRWA y enseñar una programación renovada sobre derechos humanos en la Franja de Gaza a 200.000 alumnos semanalmente).

La participación y la igualdad de género, ambos perseguidos como temas transversales por el UNRWA, también son principios clave de enfoques sobre derechos humanos.



MI 3.5 – Discapacidad y jóvenes

La mayor parte de los encuestados (el 68%) calificó al UNRWA con “adecuado” o “superior” en la consideración de la discapacidad y de los jóvenes en su trabajo de programación. Los donantes en la sede central fueron más positivos que otros grupos de encuestados y las organizaciones homólogas fueron las menos positivas. Estas diferencias son estadísticamente significativas.

El análisis de documentos calificó al UNRWA con “muy alto” en la integración de la discapacidad como tema transversal y área de enfoque tanto en el trabajo de programación como en el de fortalecimiento de las capacidades. El organismo generó recientemente una política sobre discapacidad y una estrategia de aplicación que abarca el período 2011-2013.

El análisis de documentos calificó al UNRWA de “adecuado” por integrar consideraciones sobre los jóvenes a su trabajo de programación. Aunque el organismo promueve un enfoque sobre la juventud en su programación, le presta menos atención al desarrollo de la capacidad institucional para dar apoyo al trabajo sobre los jóvenes.

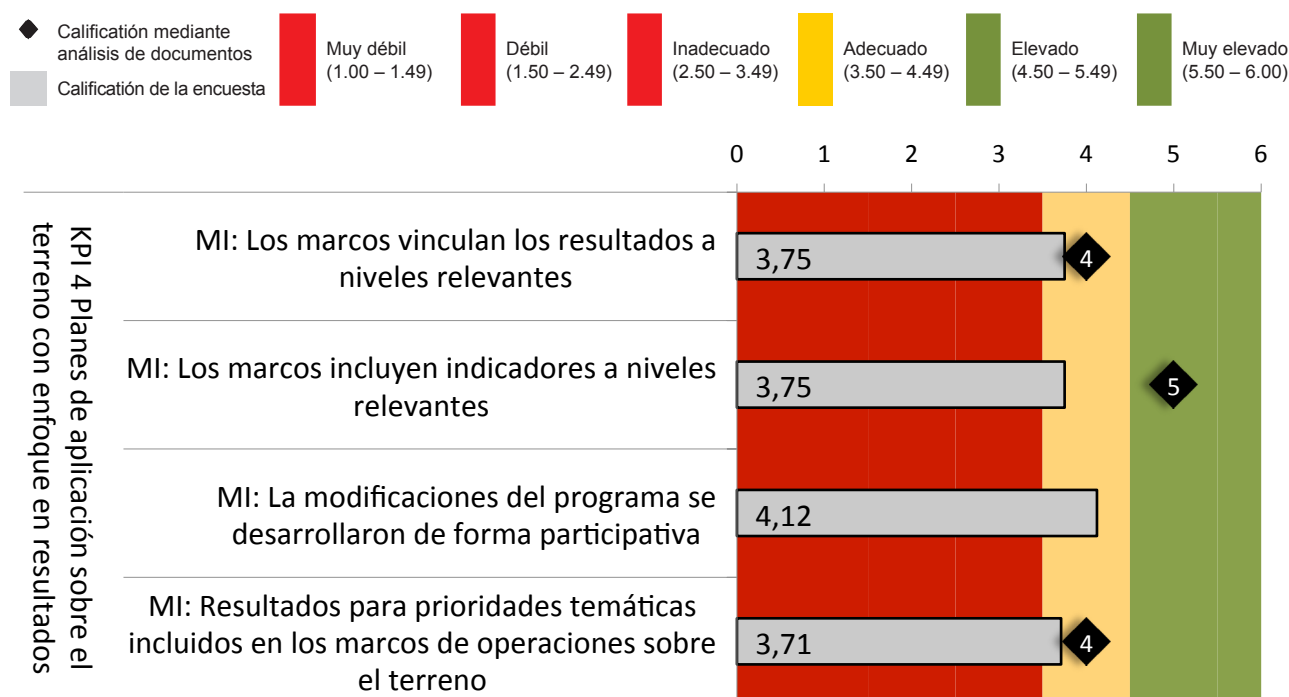
► KPI 4: Planes de aplicación sobre el terreno con enfoque en los resultados

Hallazgo 4: Tanto la encuesta como el análisis de documentos coincidieron en que los planes de aplicación sobre el terreno del UNRWA tienen un enfoque adecuado en los resultados.

Las estrategias sobre el terreno del UNRWA parecen estar enfocadas en los resultados. A nivel del terreno, el organismo opera a través de planes de aplicación sobre el terreno (FIP) que están estrechamente vinculados con la estrategia para todo el organismo y de 15 objetivos estratégicos que descienden hasta el nivel del terreno. Cada plan FIP tiene su propio marco de resultados con resultados, productos, indicadores (de los cuales la mayor parte son pertinentes, claros y mensurables), líneas de base y metas. Los planes FIP también incluyen prioridades temáticas transversales identificadas en la Estrategia a Medio Plazo o en otros documentos.

En general, el UNRWA recibió la calificación de “adecuado” por parte de encuestados en los cuatro micro-indicadores de este KPI. El análisis de documentos calificó al UNRWA con “adecuado” o “superior” por vincular resultados a niveles relevantes, por integrar prioridades temáticas transversales e incluir indicadores a niveles relevantes.

Figura 3.8 KPI 4: Planes de aplicación sobre el terreno con enfoque en los resultados, calificaciones de los micro-indicadores



MI 4.1 – Los marcos vinculan los resultados a niveles relevantes

En este MI, el 48% de los encuestados calificó al UNRWA con “adecuado” o “superior” en cómo vinculan los resultados de proyectos, programas y emergencias (cuando corresponda) con planes de aplicación sobre el terreno. Más de un cuarto calificó al UNRWA de “inadecuado” o “por debajo”. No se consultó a los donantes en la sede central sobre este micro-indicador.

El patrón de respuestas depende en gran medida del grupo específico de encuestados. Considerados conjuntamente, los encuestados de la Autoridad Palestina y de las CBO estuvieron divididos en este MI, siendo que el 46% calificó al UNRWA como “adecuado” o “superior” y el 54% lo calificó como “inadecuado” o “por debajo”. No obstante, las CBOs en la Franja de Gaza emitieron la calificación de “adecuado” mientras que los encuestados de la Autoridad Palestina en Cisjordania emitieron la calificación de “inadecuado”.

Se obtuvo un alto porcentaje de respuestas del tipo “no sabe” de las organizaciones homólogas y de donantes sobre el terreno, con el 29% y el 41% respectivamente.

El análisis de documentos calificó al UNRWA con “adecuado” respecto a cómo vincula resultados de proyectos, programas y emergencias con los planes FIP. Las estrategias del UNRWA sobre el terreno contienen afirmaciones acerca de resultados esperados expresadas a nivel de producto y de resultados y se vinculan explícitamente con el marco de resultados de desarrollo corporativo (DRF). No obstante, los vínculos entre productos y resultados a veces carecen de lógica.

MI 4.2 – Los marcos incluyen indicadores a niveles relevantes

Se formularon dos preguntas en relación con este MI: si los resultados del UNRWA incluyen indicadores a todos los niveles y si los marcos para emergencias del UNRWA (si corresponde) incluyen indicadores. En general, el 41% de los encuestados calificó al UNRWA con un “adecuado” o “superior” en este MI y el 26% con un “inadecuado” o “por debajo”.



El análisis de documentos calificó al UNRWA de “alto” en este MI. Más de la mitad de los planes de aplicación sobre el terreno de la muestra tienen marcos que incluyen indicadores en los niveles relevantes. Mientras que la mayor parte de los indicadores son relevantes, claros y mesurables, no siempre hay suficientes indicadores para evaluar la obtención de resultados planificados.

MI 4.3 – La modificaciones del programa se desarrollaron de forma participativa

Este micro indicador se evaluó sólo mediante la encuesta. No se consultó a los donantes en la sede central sobre este MI. La mayor parte de los encuestados (el 58%) calificó al UNRWA con “adecuado” o “superior” en lo referente a hacer participar a socios (incluidos los gobiernos anfitriones) en la modificación de sus programas.

Se formularon dos preguntas en relación con este MI: si el UNRWA garantiza suficiente participación de beneficiarios en la modificación de sus programas y si el UNRWA garantiza suficiente participación de socios (incluidos gobiernos anfitriones) en la modificación de sus programas. Para ambas preguntas, la mayor parte de las respuestas fue “adecuado” o “superior”.

Los representantes de la Autoridad Palestina/CBO fueron más positivos en la primera pregunta sobre la participación de beneficiarios (el 86% dio una calificación de “adecuado” o “superior”); en la segunda pregunta sobre la participación de socios, el 59% calificó al UNRWA con “adecuado” o “superior”. Hubo diferencias estadísticamente significativas entre respuestas de Cisjordania y de la Franja de Gaza y respuestas de los otros campos. Los encuestados de la Franja de Gaza fueron los menos positivos y los de Cisjordania los más positivos en la pregunta sobre si las modificaciones del programa se realizan de forma participativa.

MI 4.4 – Resultados para prioridades temáticas incluidos en los marcos de operaciones sobre el terreno

En general, los encuestados calificaron al UNRWA de “adecuado” por tener planes de aplicación sobre el terreno que incluyen resultados explícitos para las áreas temáticas definidas por él como prioridades transversales (el 49% calificó al UNRWA de “adecuado” o “superior” y el 24% lo calificó de “inadecuado” o “por debajo”).

El análisis de los datos de la encuesta sugiere dos grandes observaciones. Primero, salvo para representantes de la Autoridad Palestina/CBO, hubo un alto porcentaje (el 30% o más) de respuestas del tipo “no sabe” de los grupos de encuestados. Segundo, los encuestados de la Autoridad Palestina y de las CBO estuvieron divididos en este MI (el 59% calificó al UNRWA como “adecuado” o “superior” y el 41% lo calificó como “inadecuado” o “por debajo”). También suministraron un porcentaje más alto de calificaciones del tipo “bajo” o “muy bajo” (el 34%) que de calificaciones del tipo “alto” o “muy alto” (el 14%).

La revisión del documento calificó al UNRWA con un “adecuado” en este MI. Mientras que todos los marcos de resultados sobre el terreno incluyen varias de las prioridades temáticas transversales en la estrategia a medio plazo u otras políticas, no todas las prioridades temáticas están identificadas y articuladas (medio ambiente y discapacidad son los temas transversales que suelen estar más ausentes).



3.3.3 Gestión operativa

A pesar del alto desempeño y de los recientes pasos positivos del UNRWA en algunas áreas de gestión operativa, el organismo sigue enfrentándose a desafíos en esta área.

Se considera que el UNRWA es un organismo que se adhiere a los principios humanitarios. Recientemente, dio pasos positivos en la gestión operativa, en especial en la gestión de recursos humanos y en la gestión del desempeño en general. El UNRWA está modernizando su gestión de los recursos humanos a la vez que implementa importantes medidas para planear y gestionar el desempeño de sus programas y terrenos de operaciones. El organismo ha dado pasos para descentralizar la toma de decisiones, una importante aspiración del proceso de desarrollo organizativo. A pesar de una gestión financiera relativamente elevada, la asignación de recursos constituye un desafío debido al contexto de donantes y regional del organismo.

La Figura 3.9 muestra las calificaciones generales de la encuesta y el análisis de documentos para los siete KPI del cuadrante de gestión operativa.

Según los resultados de la encuesta, el UNRWA tiene un desempeño “adecuado” en siete e “inadecuado” en uno de los ocho KPI en gestión operativa. En el análisis de documentos, el UNRWA recibió la calificación de “adecuado” o “mejor” en cinco de los siete KPI analizados e “inadecuado” en dos.

El desempeño más importante del UNRWA en la gestión operativa está relacionado con su adhesión a principios humanitarios (esenciales para sus valores básicos), sus esfuerzos por vincular la gestión y el desempeño solidarios (iniciativa relativamente nueva, resultado del proceso de desarrollo organizativo) y varios aspectos de la gestión financiera (como parte de la familia de las Naciones Unidas, el UNRWA cuenta con encomiables sistemas de responsabilidad, a pesar de que sus esfuerzos por evaluar y gestionar riesgos son relativamente nuevos y están en evolución).

Se ha hecho un progreso importante en la aplicación de los mecanismos para la delegación de autoridad y responsabilidad en la toma de decisiones en terrenos de operaciones iniciados mediante el proceso de desarrollo organizativo, aun cuando aún hagan falta más mejoras, sobre todo en lo que respecta a definir papeles y responsabilidades entre la sede central y las oficinas sobre el terreno. El UNRWA está pasando del legado de modelos tradicionales de contratación a un moderno sistema de recursos humanos orientado al desempeño; aunque ya haya políticas adecuadas, la aplicación aún no haya alcanzado a la teoría.

El UNRWA ha extraído elementos de las evaluaciones recientes y de otras informaciones de retorno del desempeño para introducir cambios en sus políticas y estrategias en toda la organización. A nivel del terreno, la planificación del programa aún no se ha aprovechado completamente en lo que respecta a uso de la información sobre el desempeño.²⁶ Además, hay pocas pruebas de que un mecanismo de seguimiento garantice que las recomendaciones de la evaluación se estén cumpliendo.

El UNRWA sigue enfrentándose a dificultades en la gestión de recursos escasos; debido al entorno volátil, a las restricciones que tienen los donantes en la asignación de fondos para fines determinados²⁷ y a la insuficiencia crónica de fondos del presupuesto del UNRWA, especialmente

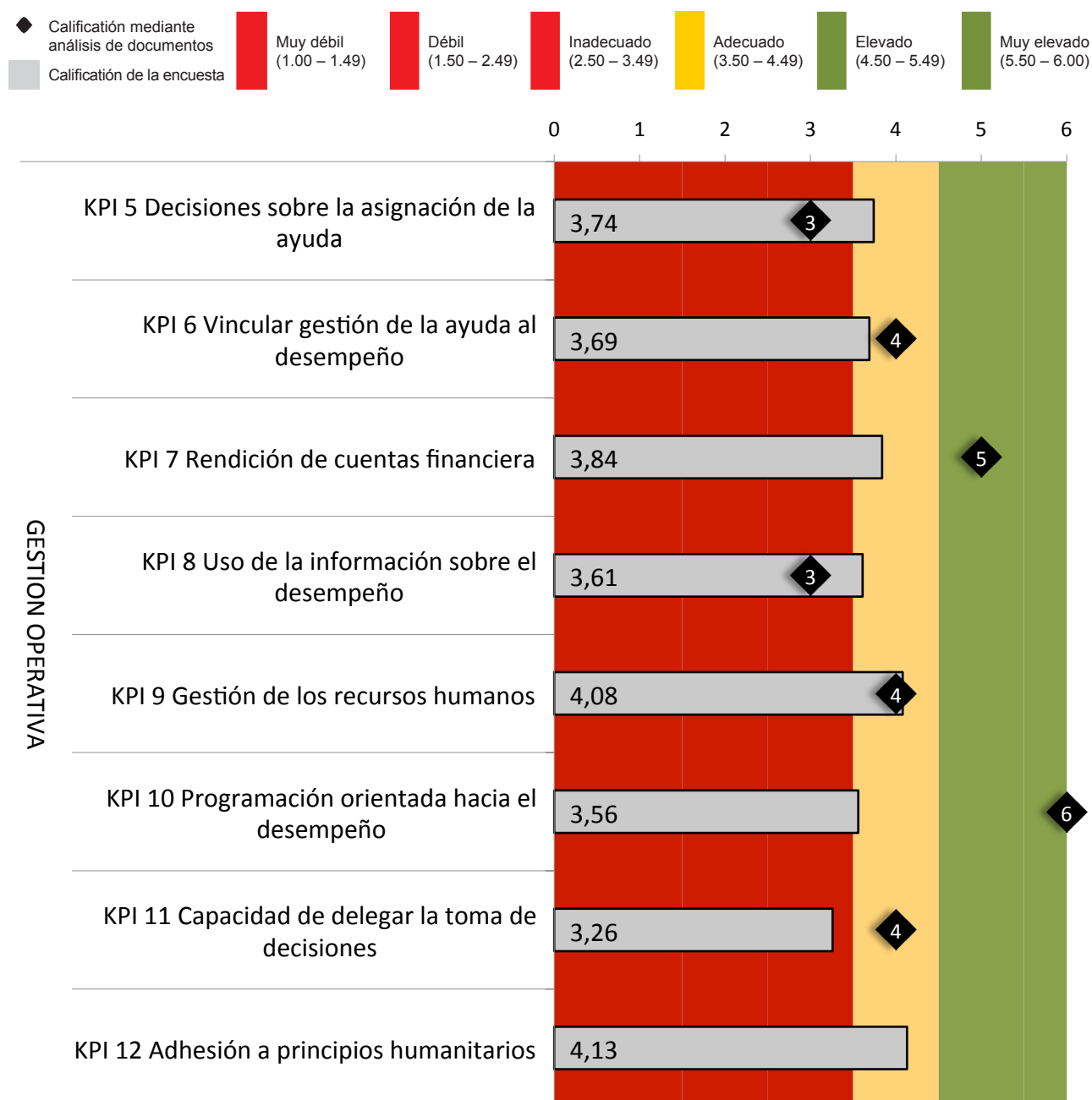
26 La evaluación de MOPAN analizó documentos de planificación para el bienio 2010-2011. Pero este fue el primer bienio bajo la planificación del nuevo programa. Los planes posteriores deberían reflejar un uso más estructurado de la información sobre desempeño (esto es, los logros y los desafíos de los últimos dos años).

27 El importe de los fondos destinados a fines determinados varía entre los donantes.



del Fondo General del UNRWA²⁸, que fue reconocido recientemente por el Secretario General de Naciones Unidas²⁹.

Figura 3.9 Cuadrante II. Gestión Operativa - Calificaciones de la encuesta y del análisis de documentos



28 Con los años, los aportes no asignados de los donantes al fondo general fueron disminuyendo. Ello afectó a la capacidad de la Agencia para pagar los salarios de su personal, formado por casi 30.000 refugiados palestinos, lo que garantiza la continuación de las operaciones del Organismo.

29 Ver la Sección 1.2 para más detalles sobre las lagunas en la financiación del UNRWA. Como respuesta al informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la insuficiencia de fondos para el UNRWA, la Asamblea General de la ONU solicitó en abril de 2011 que el Secretario General continuase dando apoyo al fortalecimiento institucional del Organismo mediante el suministro de recursos financieros derivados del presupuesto corriente de las Naciones Unidas.



La Figura 3.10 muestra las puntuaciones medias para los ocho KPI de todos los encuestados y por grupos de encuestados

Figura 3.10 Cuadrante II. Gestión operativa – Puntuaciones medias según grupo de encuestados

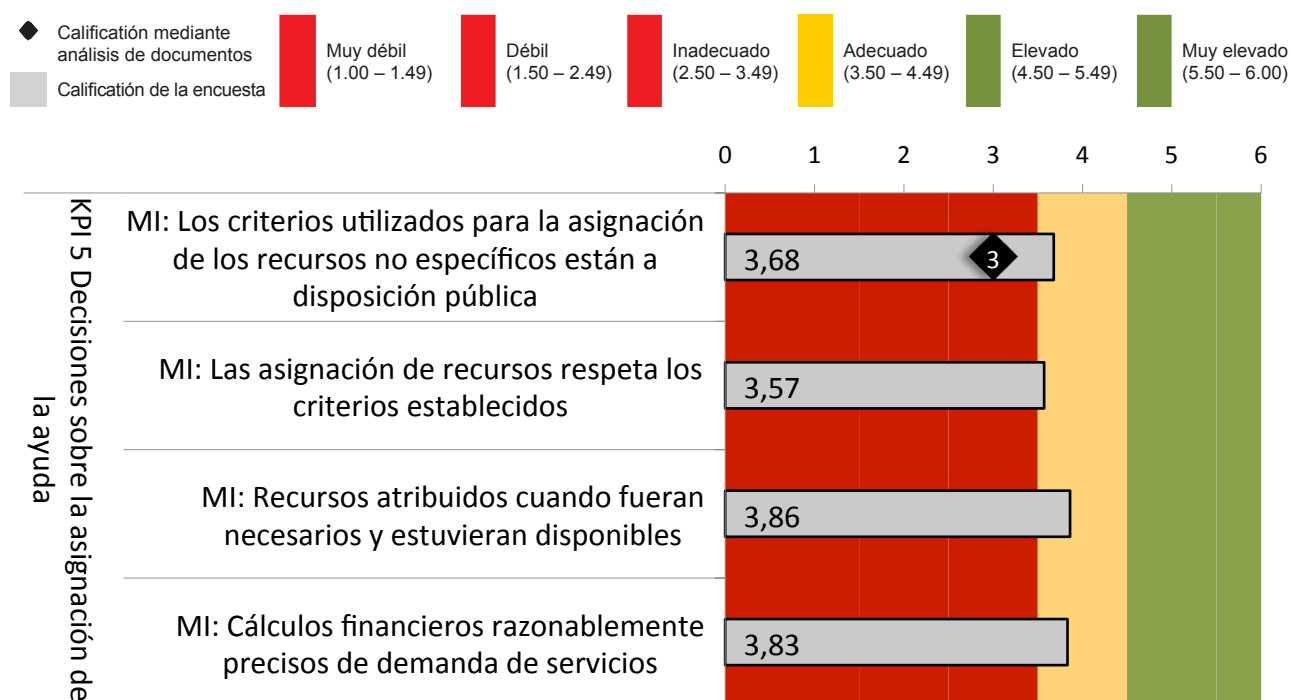
	Muy débil (1.00 – 1.49)	Débil (1.50 – 2.49)	Inadecuado (2.50 – 3.49)	Adecuado (3.50 – 4.49)	Elevado (4.50 – 5.49)	Muy elevado (5.50 – 6.00)
	Puntuación Media Total	Organizaciones pares	Autoridad palestina en Cisjordania/organ izaciones comunitarias en la Franja de Gaza	Donantes sobre el terreno	Donantes en la sede central	
KPI 5 Decisiones sobre la asignación de la ayuda	3,74	3,90	3,40	3,99	3,86	
KPI 6 Vincular gestión de la ayuda al desempeño	3,69	NA	NA	3,73	3,68	
KPI 7 Rendición de cuentas financiera	3,84	3,63	2,92	3,78	3,99	
KPI 8 Uso de la información sobre el desempeño	3,61	3,49	2,57	3,54	3,91	
KPI 9 Gestión de los recursos humanos	4,08	3,80	3,25	4,06	4,65	
KPI 10 Programación orientada hacia el desempeño	3,56	3,78	3,13	3,89	3,77	
KPI 11 Capacidad de delegar la toma de decisiones	3,26	3,63	2,38	3,62	4,07	
KPI 12 Adhesión a principios humanitarios	4,13	4,02	3,80	4,15	4,57	

► KPI 5: Decisiones sobre la asignación de la ayuda

Hallazgo 5: Los encuestados calificaron al UNRWA de “adecuado” a la hora de hacer transparentes las decisiones de asignación de la ayuda, mientras que el análisis de documentos lo calificó de “inadecuado”, sobre todo porque los criterios para la asignación de sus recursos no han sido publicados. El UNRWA se enfrenta con restricciones en la reasignación de fondos destinados para prioridades emergentes.

En general, los encuestados calificaron al UNRWA con un “adecuado” en los cuatro MI en este KPI. El análisis de documentos, que sólo calificó la disponibilidad de criterios para la asignación de recursos destinados a fines determinados, calificó al UNRWA con un “inadecuado”.

El análisis de documentos identificó que aún queda espacio para la mejora en cuanto a transparencia y previsibilidad en las decisiones sobre asignación de ayuda del UNRWA. El UNRWA se enfrenta con restricciones en la asignación de fondos para prioridades emergentes debido al contexto inestable en que el organismo trabaja y a la dificultad de asignar fondos especiales no liquidados destinados para otros proyectos o iniciativas prioritarios. Un aspecto positivo es que el UNRWA parece acceder o generar cálculos financieros generales razonablemente precisos de la demanda de servicios.

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

MI 5.1 – Los criterios utilizados para la asignación de los recursos no específicos están a disposición pública

La encuesta preguntó a todos los grupos de encuestados salvo los donantes con base en el terreno acerca de este MI. La mayor parte de los encuestados (55%) calificó al UNRWA de “adecuado” o “superior” y casi un tercio lo calificó de “inadecuado” o “por debajo”.

La revisión del documento calificó al UNRWA de “inadecuado” en este MI. A diferencia de algunos otros organismos de las Naciones Unidas, el UNRWA no pone a disposición la fórmula y los criterios de asignación de recursos para ayuda en su página web.

La asignación de fondos no destinados a fines determinados a campos sigue criterios diferentes. Una pequeña parte de fondos no destinados a fines determinados se asigna mediante el Mecanismo de Asignación de Recursos (RAM) recientemente adoptado, que utiliza una fórmula computerizada para asignar fondos de donantes a terrenos de operaciones del UNRWA. Los restantes fondos no destinados a fines determinados se asignan a campos en base a desarrollos históricos, rentas pronosticadas y recomendaciones del Comité de Asignación de Recursos (RAC). El RAC supervisa este proceso.

Las asignaciones a departamentos del UNRWA están basadas en las asignaciones del año anterior y en las recomendaciones del RAC. La asignación de fondos de emergencia para Cisjordania y la Franja de Gaza está basada en la cantidad de refugiados residentes y en la cantidad de refugiados palestinos por debajo de la línea de pobreza en cuanto a consumo en cada campo de operación.

En su evaluación de 2010 del UNRWA, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) manifestó su preocupación respecto a la asignación de recursos dentro del UNRWA. Descubrió que los sobres de fondos habían estado mal vinculados con la magnitud y la escala real de las necesidades de los refugiados en todas las oficinas sobre el terreno y que la asignación de recursos



no combina la cantidad de refugiados proporcionalmente. Sugirió que parte de este desequilibrio se debe a las emergencias repetidas en algunos lugares (que ayudan a algunas oficinas sobre el terreno a recaudar más fondos para su trabajo) mientras que otros lugares menos visiblemente necesitados han sido abandonados a su suerte en la búsqueda de financiación de proyectos mediante los esfuerzos individuales y el liderazgo de directores de las oficinas sobre el terreno. (OSSI – Informe de Evaluación, 2010, páginas 19-20).

MI 5.2 – Las asignación de recursos respeta los criterios establecidos

Este MI solo fue calificado por encuestados de la Autoridad Palestina/CBOs, organizaciones homólogas y donantes de sedes centrales. Menos de la mitad (el 49%) calificó al UNRWA con “adecuado” o “superior” en la asignación de recursos no destinados a fines determinados de acuerdo con los criterios.

MI 5.3 – Recursos atribuidos cuando fueran necesarios y estuvieran disponibles

La mayor parte de los encuestados (el 60%) calificó al UNRWA de “adecuado” o “superior” en la liberación de recursos sobre la base de necesidades y de sus propias prioridades estratégicas y el 24% como “inadecuado” o “por debajo”.

Del análisis de documentos surgió que la capacidad del organismo para liberar recursos según fuera necesario parece estar afectada por dos factores, que en algunos casos confluyen: i) el contexto inestable en el que el organismo trabaja, que puede requerir, en algunos casos, que se suspendan las operaciones y ii) el hecho de que el UNRWA no pueda desviar libremente fondos asignados a fondos determinados y no liquidados a otros proyectos o iniciativas, ya que los mismos fueron suministrados por donantes para proyectos específicos. Este problema se mencionó en los informes del Consejo de Auditores de Naciones Unidas (UNBOA) en 2007 y 2009, el cual observó un aumento de obligaciones no liquidadas, particularmente fondos destinados a fines determinados. Según el personal del UNRWA, el Departamento de Relaciones Exteriores está tratando el tema de balances no liquidados de proyectos cerrados, ya sea a través de la consulta directa con los donantes o de la aplicación de cláusulas en acuerdos de subvenciones en las que se especifiquen las acciones que deberán emprenderse en tales casos.

MI 5.4 – Cálculos financieros razonablemente precisos de demanda de servicios

Sólo los donantes en la sede central calificaron este MI. Un poco más de la mitad (el 54%) calificó al UNRWA con “adecuado” o “superior” sobre si el UNRWA accede o genera cálculos financieros generales razonablemente precisos de demanda de sus servicios, mientras que un tercio (el 32%) calificó al organismo con “inadecuado” o “por debajo”.

El análisis de documentos no ofreció una calificación sobre este micro indicador. No obstante, el Equipo de Evaluaciones calculó la varianza entre los gastos proyectados y los reales para el período 2004-2009 y concluyó que había sido de entre el 2% y el 31% (es decir, los gastos reales fueron en general más altos que los proyectados). El Equipo de Evaluación también calculó el porcentaje de pedidos de emergencia para los cuales el UNRWA tuvo que pedir más fondos. Esto representó el 16% en 2006-2007 y el 11% en 2008-2009, lo que demostró que el organismo tiene una buena capacidad para calcular las necesidades de más recursos para enfrentarse a situaciones de emergencia.



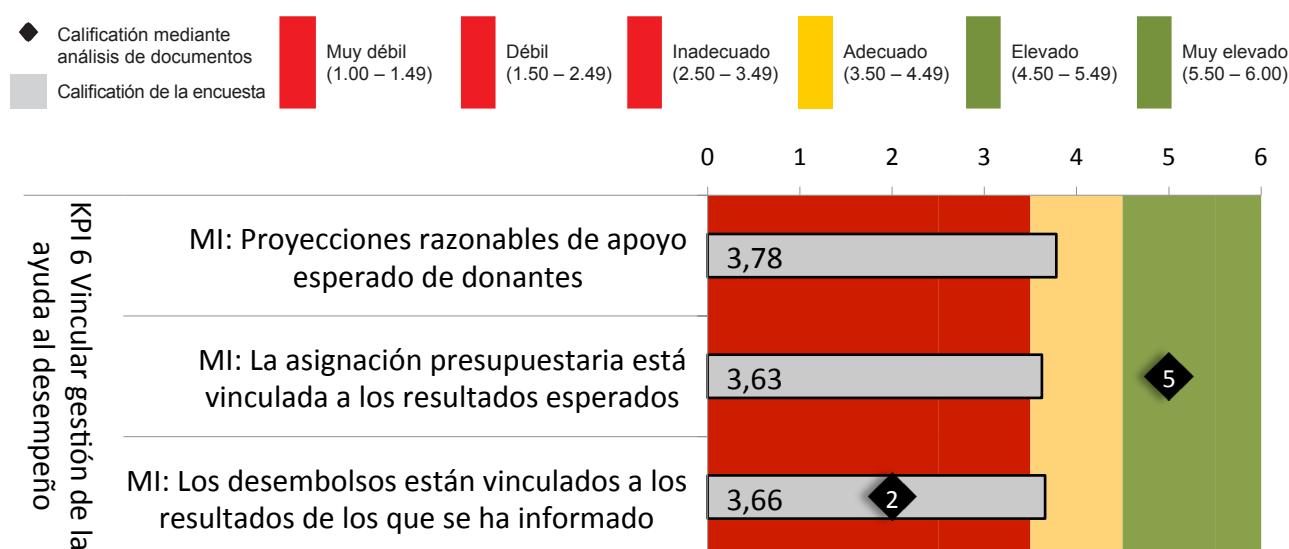
► KPI 6: Vincular gestión de la ayuda al desempeño

Hallazgo 6: En los últimos cinco años, el UNRWA ha hecho avances en el cálculo de presupuestos en base a resultados y esto se refleja en las respuestas de la encuesta. Pero, como se trata de una iniciativa relativamente nueva, los informes financieros aún no se han ajustado al nuevo sistema.

Los encuestados calificaron al UNRWA con un “adecuado” en los tres MI en este KPI.

Aunque el análisis de documentos calificó al organismo con “alto” en cómo vincula asignaciones con resultados esperados, lo encontró “bajo” en cómo vincula desembolsos con resultados informados. Un factor que probablemente contribuya con estos resultados es que la elaboración de presupuestos con base en los resultados se introdujo hace poco tiempo, en respuesta a las demandas de los Estados Miembro de las Naciones Unidas y al asesoramiento de la Comisión Asesora del UNRWA.

Figura 3.12 KPI 6: Relación de la gestión de la ayuda con el desempeño, calificaciones de los micro-indicadores



MI 6.1 – Proyecciones razonables de apoyo esperado de donantes

Solamente donantes en la sede central y en campo evaluaron este micro indicador.

La mayoría de los encuestados (el 59%) calificó al UNRWA con “adecuado” o “superior” en cómo hace proyecciones razonables del apoyo esperado de donantes. En general, casi un tercio de los encuestados (30%) calificó al organismo con “inadecuado” o “por debajo”.

Un análisis de datos financieros que el Equipo de Evaluaciones puso a disposición sugiere que el UNRWA hace proyecciones razonables del respaldo de donantes. En el bienio 2006-2007, por ejemplo, la diferencia entre el ingreso proyectado y el ingreso real fue de, aproximadamente, 47 millones de dólares (o el 6% menos) y de, aproximadamente, 56 millones de dólares (o el 7% menos) para el bienio 2008-2009.³⁰

³⁰ Son fuentes de los ingresos reales los informes del Consejo de Auditores de Naciones Unidas de los bienios 2006-2007 y 2008-2009 (Apéndice 4 – Aportaciones de donantes y fianzas pendientes confirmadas). Las fuentes de ingresos proyectados son los presupuestos de los programas del UNRWA para los bienios 2008-2009 y 2010-2011.



Además, conforme se informó en los dos informes de auditoría más recientes del Consejo de Auditores de Naciones Unidas (UNBOA), el *ratio* de aportes pendientes del UNRWA ha demostrado mejoras importantes a lo largo de los años, reflejando mejores estrategias de recaudación y de seguimiento de las fianzas.

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

En la encuesta, el 46% de donantes en la sede central (el único grupo de encuestados interrogado) calificó al UNRWA con “inadecuado” o “por debajo” y el 39%, con “adecuado” o “superior” en lo relativo a cómo vinculaba las asignaciones presupuestarias con los resultados esperados.

En contraposición, el análisis de documentos calificó al UNRWA con “alto” en este MI. Esta puntuación es el resultado de los cambios recientes introducidos por el organismo a través del proceso de desarrollo organizativo. A diferencia de presupuestos anteriores, el presupuesto del UNRWA para el bienio 2010- 2011 calcula los productos y los resultados tanto en el marco de resultados de desarrollo (DRF) como en el marco de resultados de gestión (MRF). Ello representa un paso importante hacia la transformación en una organización más orientada al desempeño. Sin embargo, no quedó claro cómo se generaron las estimaciones de costes para cada producto ya que ninguno de los marcos, DRF y MRF, incluye las actividades necesarias para obtener los productos. La única excepción fue el Plan de Aplicación sobre el Terreno producido por la Oficina sobre el Terreno del Líbano, que presentó el presupuesto requerido a nivel de actividades.

MI 6.3 – Los desembolsos están vinculados a los resultados de los que se ha informado

Este micro indicador fue evaluado por donantes supervisores de la sede central y sobre el terreno y por el análisis de documentos.

Menos de la mitad de los encuestados (el 48%) dio al UNRWA una puntuación de “adecuado” o “superior” por su capacidad de relacionar los desembolsos con los resultados informados y un tercio dio al organismo una puntuación de “inadecuado” o “por debajo” (el 36% de donantes de la sede central y el 30% de donantes sobre el terreno).

El análisis de documentos calificó al UNRWA con “bajo” en este MI. Mientras que el Presupuesto del Bienio 2010-2011 incluye costes previstos para cada producto planificado, los informes anuales basados en el nuevo sistema de elaboración de presupuestos en base a los resultados aún no está disponible y los informes anteriores no relacionan los desembolsos con los resultados informados. Dado que la elaboración de presupuestos en base a los resultados es una iniciativa reciente en el UNRWA, puede llevar algún tiempo volverlo completamente operativo para poder vincular los desembolsos de socorro con los resultados esperados. Ya hay mejoras visibles en los informes anuales: a diferencia del informe anual para 2009, con informes hechos por programa, el informe anual para 2010 presenta datos financieros por meta.

► KPI 7: Responsabilidad financiera

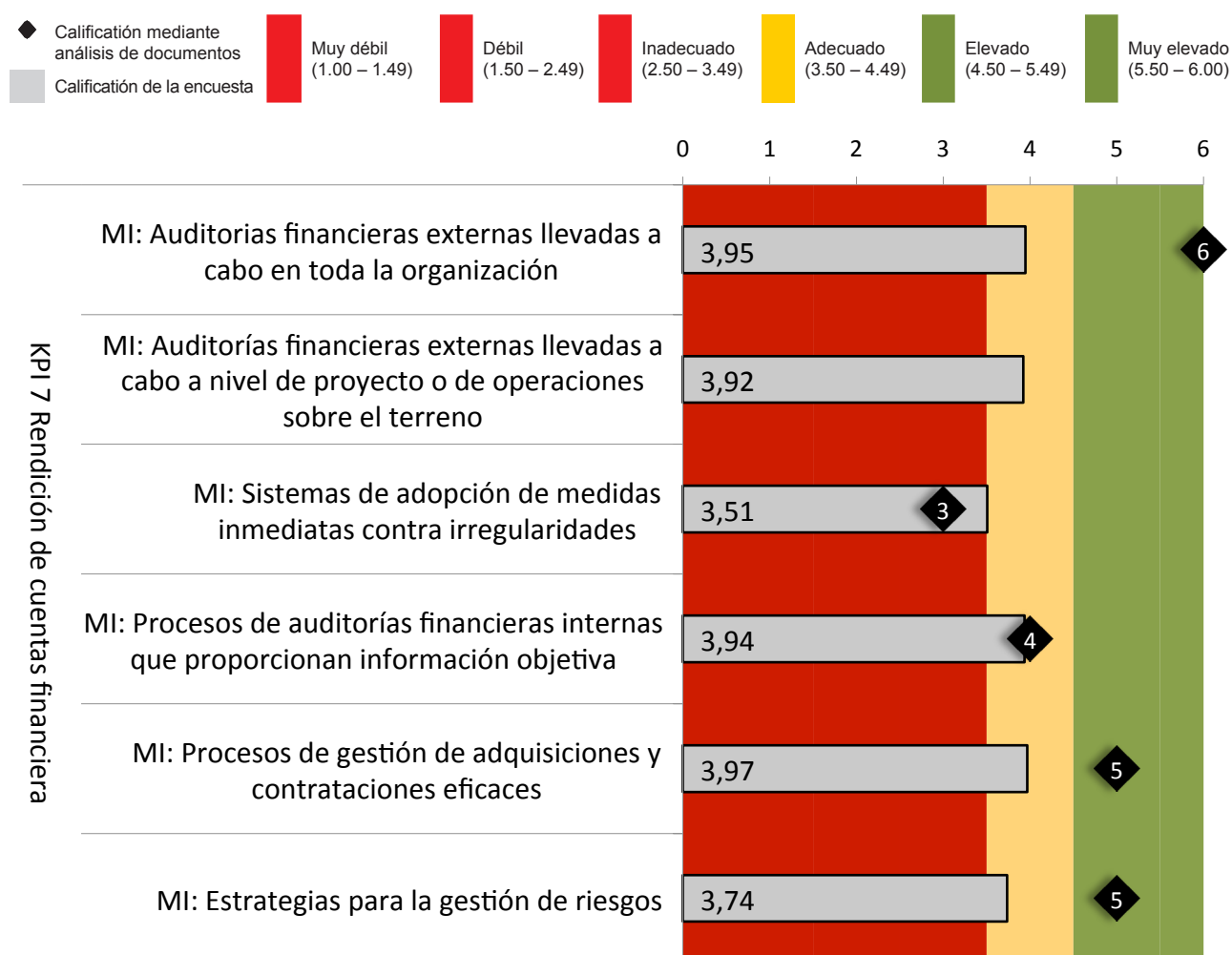
Hallazgo 7: Las partes interesadas encuestadas creen que el UNRWA cuenta con procesos, sistemas y políticas adecuados para la responsabilidad financiera, aunque el conocimiento que los encuestados tienen de algunos sistemas sea bajo. El análisis de documentos reveló que el UNRWA hizo un avance importante en el área de gestión de riesgo durante los últimos tres años, pero que debe mejorar en cómo sigue las recomendaciones del Consejo de Auditores de Naciones Unidas.

Las políticas de responsabilidad financiera del UNRWA se calificaron con “adecuado” por parte de los encuestados y con “adecuado” o “más alto” en la mayor parte de los aspectos en el análisis de documentos. La única excepción fueron los sistemas de UNRWA para tratar las irregularidades identificadas por auditorías financieras externas, que se calificaron con “inadecuado”.



El UNRWA utiliza una serie de procesos, sistemas y políticas para la responsabilidad financiera. El Consejo de Auditores de las Naciones Unidas lleva a cabo una auditoría externa cada dos años, mientras que la auditoría interna está a cargo del Departamento de Servicios de Supervisión Interna (DSSI), creado recientemente. El UNRWA tiene un mecanismo de seguimiento de las recomendaciones del Consejo de Auditores, a pesar de que la aplicación de dichas recomendaciones ha sido lenta por una serie de motivos, incluso temas presupuestarios. El UNRWA ha prestado más atención a la gestión de riesgo en los últimos tres años con la introducción de un marco para la evaluación y la gestión de riesgos en los planes de aplicación sobre el terreno y en los planes de aplicación en la sede central y con la utilización de un enfoque de marco lógico para los supuestos y los riesgos a nivel de proyectos.

Figura 3.13 KPI 7: Responsabilidad financiera, calificaciones de los micro-indicadores



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

Donantes supervisores en la sede central y el análisis de documento evaluaron este micro indicador.

Menos de la mitad de los donantes encuestados en la sede central (el 46%) calificó al UNRWA con “adecuado” o “superior” en auditorías financieras que cumplen con las expectativas de donantes.



El análisis de documentos calificó al UNRWA con “muy alto” en este MI. El Consejo de Auditores de las Naciones Unidas (UMBOA) lleva a cabo una auditoría externa del UNRWA cada dos años. La auditoría externa abarca a todo el organismo y se realiza de conformidad con pautas de auditoría reconocidas a nivel internacional.

MI 7.2 – Auditorías financieras externas llevadas a cabo a nivel de proyecto o de operaciones sobre el terreno

Los donantes supervisores en la sede central evaluaron este micro indicador y se suministró un análisis del contexto a través del análisis de documentos.

En la encuesta, el 36% de los encuestados calificó al organismo con “adecuado” o “superior” y el 1% con “inadecuado” o “por debajo”. En general, la encuesta demostró que los donantes en la sede central tienen un bajo nivel de conocimiento de las prácticas de auditoría del UNRWA a nivel del terreno, con un 46% de respuestas del tipo “no sabe”, lo cual genera preguntas sobre cómo y qué tipo de información de auditoría financiera externa se pone a disposición de los donantes en la sede central, además del grado de compromiso de los donantes de la sede central en temas financieros del UNRWA.

Las auditorías externas no hacen referencia específica a terrenos de operaciones o proyectos, a pesar de que el Consejo de Auditores de las Naciones Unidas analice los procesos financieros y realice muestreos de las transacciones en todo el organismo y de las transacciones a nivel del terreno. Los proyectos suelen estar cubiertos por auditorías internas efectuadas por el Departamento de Servicios de Supervisión Interna (DOSSI), a pesar de que la Directiva de la Organización N° 14, que establece el DOSSI, no recomienda la cobertura de auditorías internas y, en su lugar, exige que el DOSSI, en colaboración con el Consejo de Auditores, determine el ámbito del trabajo de auditoría, según corresponda, al efecto de garantizar una cobertura óptima de auditoría del organismo a un coste total razonable.

MI 7.3 – Sistemas de adopción de medidas inmediatas contra irregularidades

Este MI preguntó si el UNRWA cuenta con mecanismos adecuados para hacer el seguimiento de las irregularidades financieras, entre ellas, fraude y corrupción. El UNRWA fue calificado con “adecuado” o “superior” por el 39% de los encuestados y con “inadecuado” o “por debajo” por el 30% de ellos.

En el análisis de documentos, el UNRWA recibió la calificación de “inadecuado”, dado que el organismo aparentemente no cuenta con una política o procedimientos sobre las medidas que deben tomarse contra irregularidades identificadas por una auditoría financiera externa. El UNRWA cuenta con un sistema para el seguimiento de las recomendaciones del Consejo de Auditores de las Naciones Unidas (UNBOA) (que puede incluir irregularidades), pero su capacidad para poner en marcha recomendaciones de forma rápida y oportuna y, por lo tanto, para tratar irregularidades, se ve afectada por su situación financiera, la cual impide al organismo tomar las medidas necesarias. Tal como se observa en el informe del UNBOA para el período 2008-2009, algunas recomendaciones sobre recursos de planificación de recursos para empresas, por ejemplo, no pueden aplicarse sin una financiación fidedigna. En consecuencia, 15 de cada 31 recomendaciones del informe del UNBOA para 2006-2007 se pusieron en marcha de manera efectiva a partir de marzo de 2009 y las otras 16 estaban en proceso de aplicación.

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

Los donantes supervisores en la sede central y el análisis de documento evaluaron este micro indicador.

En respuesta a la pregunta sobre si las auditorías financieras internas del UNRWA ofrecen información objetiva al organismo rector (por ejemplo, la Asamblea General de las Naciones Unidas), el 36% de los donantes en la sede central calificó al UNRWA con “adecuado” o “superior”, el 21% con



"inadecuado" o "bajo" y el 36% respondió con "no sabe". Al igual que en el MI 7.1 sobre auditoría externa, los resultados de la encuesta concernientes a este MI generan algunas preguntas sobre cómo y qué tipo de información de auditoría financiera interna, si la hubiera, se pone a disposición de los donantes en la sede central; el grado de compromiso de los donantes en la sede central en cuanto a temas financieros del UNRWA y cómo respondió el grupo de encuestados a esta pregunta. Es importante observar que el organismo rector del UNRWA es la Asamblea General de las Naciones Unidas y los donantes en la sede central pueden no saber si los miembros de la Asamblea General de las Naciones Unidas reciben información sobre auditoría financiera interna.

Siguiendo estrictamente los criterios e MOPAN, el análisis de documentos calificó al organismo con "adecuado" en este MI. El UNRWA tiene una práctica de auditorías financieras internas reglamentada por la Directiva de la Organización N° 14, que representa la carta del Departamento de Servicios de Supervisión Interna y que estipula los términos de referencia para la función de supervisión interna (auditoría, inspección e investigación) del organismo. El Departamento de Servicios de Supervisión Interna (DOSSI) reporta al Comisionado General, quien a su vez reporta a la Asamblea General de las Naciones Unidas, lo cual da un grado relativamente alto de seguridad en lo que respecta a independencia de la auditoría interna de la programación.

MI 7.5 – Procesos de gestión de adquisiciones y contrataciones eficaces

Este micro indicador fue evaluado por donantes supervisores en la sede central y por organizaciones homólogas y por el análisis de documento.

Menos de la mitad de los encuestados (el 44%) calificó al UNRWA con "adecuado" o "superior" en si sus procesos de gestión de adquisiciones y contratos para la prestación de servicios o bienes son eficaces; el 13% lo calificaron con "inadecuado" o "por debajo" y el 35% respondió "no sabe" (el 39% de donantes en la sede central y el 32% entre organizaciones homólogas).

El análisis de documentos calificó al UNRWA con "alto". El UNRWA tiene una serie de documentos que reglamentan los procesos de gestión de adquisiciones y contratos (por ejemplo, la Directiva de Organización N° 10, Reglamentos Financieros y el Manual de Adquisiciones). El último ofrece plazos sugeridos para pasos específicos en los procesos de gestión de adquisiciones y contratos. En 2009-2010, el UNRWA realizó varias auditorías en la sede central y sobre el terreno que examinaron la eficacia y la eficiencia de las adquisiciones y hallaron nuevas debilidades, como evaluaciones deficientes de proveedores potenciales de productos médicos. Como parte de la auditoría externa bianual, el Consejo de Auditores de las Naciones Unidas analizó los procesos de gestión de adquisiciones y contratos e identificó áreas de mejora, por ejemplo, los plazos de entrega en el proceso de adquisiciones del UNRWA y los procesos en los cuales se hace la revisión y el seguimiento de órdenes de compra pendientes desde hace mucho tiempo.

MI 7.6 – Estrategias para la gestión de riesgos

Este micro indicador fue evaluado por donantes supervisores en la sede central y por el análisis de documento.

La mitad de los donantes encuestados en la sede central calificó al UNRWA con "adecuado" o "superior" por contar con estrategias correctas para la gestión de riesgo, mientras que el 18% calificó al organismo con "inadecuado" o "por debajo".

El análisis de documentos calificó al UNRWA con "alto" en la gestión de riesgo. El organismo ha hecho un avance importante en los últimos tres años a este respecto. Un grupo de trabajo para la gestión integrada del riesgo (IRM), establecido en 2009, sometió a aprobación un documento conceptual que actualmente representa al sistema/marco corporativo para la gestión de riesgo a diferentes niveles en todo el organismo. Las características principales de dicho sistema son el establecimiento de registros sobre riesgos y la delegación de la gestión de riesgos operativos a nivel



del terreno de operaciones. Ya se han desarrollado los registros de riesgos y los respectivos planes de gestión, que se están integrando al ciclo de planificación de planes de aplicación sobre el terreno y de planes de aplicación en la sede central. El Departamento de Servicios de Supervisión Interna (DOSSI) también ha previsto realizar auditorías de riesgo “para garantizar que todas las auditorías e inspecciones sean justificadas y sólidas y que los recursos del DOSSI se asignen a las áreas de riesgo más importantes.”³¹

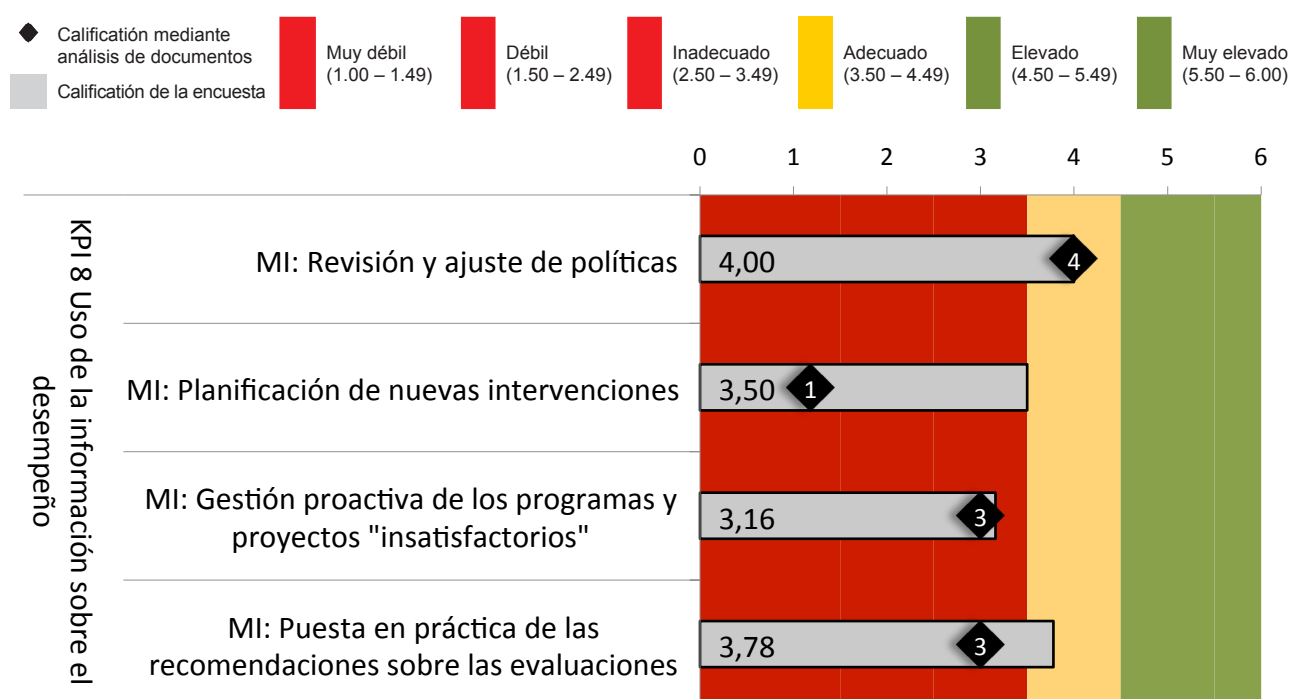
► KPI 8: Uso de la información sobre el desempeño

Hallazgo 8: El UNRWA usa adecuadamente la información sobre desempeño para revisar y ajustar políticas, pero aún no ha aprovechado al máximo dicha información para la planificación sobre el terreno o para administrar programas o proyectos que presenten un mal desempeño. Su seguimiento de las recomendaciones de evaluación también es un área que puede mejorarse.

Los encuestados calificaron al UNRWA con “adecuado” en tres de los cuatro MI de este KPI y con “inadecuado” en la gestión de programas o proyectos que presenten un mal desempeño. Las calificaciones del análisis de documentos oscilaron entre “muy bajo” y “adecuado”.

Las puntuaciones de la encuesta y del análisis de documentos no reflejan los grandes esfuerzos del UNRWA de los últimos tres años para fortalecer la función de evaluación, establecida en 2007 junto con la función de supervisión centralizada del UNRWA localizada en la Unidad de Coordinación y Apoyo a Programas (PCSU) en la sede central. En 2010, la función de evaluación se transfirió desde la unidad PCSU al Departamento de Servicios de Supervisión Interna (DOSSI) para aumentar la independencia de la evaluación al alejarla aún más de la gestión. El UNRWA está planeando completar la revisión de su política de evaluación antes del final de 2011. Se espera que la nueva política ofrezca un marco que defina el papel y el objetivo de evaluación en el UNRWA, los tipos de evaluaciones que deben realizarse para el organismo, el papel del DOSSI y otras partes interesadas en la evaluación, la planificación, el establecimiento de prioridades y la gestión de evaluaciones, además de mecanismos de seguimiento para evaluaciones. Aun cuando aún queden algunos aspectos que deben mejorarse, entre ellos, el bajo presupuesto, los limitados recursos humanos a cargo de la evaluación y la limitada receptividad de algunos empleados del UNRWA hacia la evaluación (como se reconoció en el Informe Anual 2010 del DOSSI), el UNRWA ha demostrado estar comprometido con la mejora y tener un gran deseo de aprender. Ha centrado su Estrategia a Medio Plazo 2010-2015 en la mejora de la calidad en algunos de los servicios provistos y el proceso de desarrollo organizativo es una señal de su compromiso y del deseo de mejorar sus operaciones.

31 Plan Estratégico 2011 del DOSSI, página 4

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

MI 8.1 – Revisión y ajuste de políticas

Este micro indicador fue evaluado por donantes supervisores en la sede central y por el análisis de documento.

La mitad de los donantes encuestados en la sede central calificó al UNRWA con “adecuado” o “superior” por usar información sobre desempeño de proyectos/programas para revisar las políticas organizativas, mientras que el 18% calificó al organismo con “inadecuado”.

Del análisis de documentos, la capacidad del UNRWA de revisar y ajustar políticas en base a la información de desempeño recibió la calificación de “adecuado”. La información sobre el desempeño de toda la organización puede encontrarse en una serie de fuentes internas y externas, tales como informes anuales del Comisionado General a la Asamblea General de las Naciones Unidas, las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas y evaluaciones sectoriales recientes. El análisis de documentos halló pruebas de que el UNRWA está tomando en cuenta problemas de desempeño identificados por las evaluaciones y otros tipos de estudios. Un ejemplo de ello es el proceso de desarrollo organizativo, que se inició como respuesta a la disminución del desempeño denunciada en cuanto a prestación y calidad de los servicios. Otro ejemplo es la Estrategia de Reforma Educativa, desarrollada como respuesta a la reciente evaluación en su Programa Educativo. El desempeño del UNRWA en esta área puede mejorar aún más como consecuencia de sus recientes esfuerzos por convertirse en una organización orientada al desempeño.

MI 8.2 – Planificación de nuevas intervenciones

En la encuesta, el 45% de los encuestados calificó al UNRWA con “adecuado” o “superior” y el 34% con “inadecuado” o “por debajo” en el uso de información sobre desempeño para planificar iniciativas, proyectos y programas.



El análisis de documentos calificó al UNRWA con “muy bajo” en este MI. Los documentos analizados, por ejemplo, la Estrategia a Medio Plazo, planes de aplicación sobre el terreno (FIP) y planes de aplicación de sede central, presentaron muy pocas referencias respecto de la información de desempeño. Por ejemplo, los planes FIP no vinculan explícitamente la planificación de las intervenciones de programación con los resultados obtenidos, lo que vuelve poco claro o difícil de deducir en qué se fundamentan determinadas iniciativas. Sólo se encontraron unas pocas referencias al desempeño pasado en algunos de los planes FIP. No obstante, la evaluación de MOPAN se extrajo de los planes FIP de 2010-2011, los cuales incorporaron un cambio basado en los resultados en el enfoque del organismo respecto a la programación. Los próximos planes FIP deberían aprovechar este enfoque e incluir información más estructurada sobre el desempeño pasado.

Otra explicación posible de la diferencia entre la calificación de la encuesta (adecuado) y la calificación del análisis de documentos (muy bajo) es el bajo nivel de actividad evaluadora, que implica un bajo nivel de generación de información sobre el desempeño, en especial en las oficinas sobre el terreno, tal como lo informa la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSSI) en el informe de evaluación más reciente sobre el UNRWA. Pero, dado el reciente fortalecimiento de la función evaluadora y de los esfuerzos por promover una cultura de Gestión basada en los resultados dentro del organismo, es probable que el UNRWA mejore el uso de la información de desempeño en las intervenciones de planificación.

MI 8.3 – Gestión proactiva de los programas y proyectos "insatisfactorios"

En este MI, el 36% de los encuestados calificó al UNRWA con “adecuado” o “superior” en la gestión proactiva de programas y proyectos con mal desempeño, mientras que aproximadamente un tercio la calificó con “inadecuado” o “por debajo”. En general, el 25% de los encuestados respondió “no sabe”, dándose el porcentaje más alto entre los donantes con base sobre el terreno (el 38%).

El análisis de documentos calificó al UNRWA de “inadecuado” en cuanto a su capacidad para identificar en forma rápida y buscar soluciones inmediatas a los programas o proyectos con bajo desempeño. Aun cuando el UNRWA analice el desempeño de sus programas y proyectos mediante evaluaciones e informes anuales sobre el desempeño sectorial de los Departamentos de Educación, Salud y Microfinanzas del UNRWA, el organismo no cuenta con un proceso concreto de revisión y seguimiento de programas y/o proyectos con mal desempeño.

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

Los donantes en la sede central, el único grupo de encuestados interrogado, calificó al UNRWA con “adecuado” en este MI.

El análisis de documentos calificó al UNRWA de “inadecuado” en cómo garantiza el seguimiento de recomendaciones de evaluación de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Esto se debe a la falta de sistemas o de procesos/marcos bien definidos para garantizar que las unidades responsables den un seguimiento a las recomendaciones de evaluación. No obstante, tal como se observa en el Informe Anual 2010 del Departamento de Servicios de Supervisión Interna (DOSSI), se espera que la nueva política de evaluaciones aborde esta cuestión, la cual “definirá el papel y el objetivo de la evaluación en el UNRWA, los tipos de evaluación que el organismo debe efectuar, el papel del DOSSI y otras partes interesadas en la evaluación, la planificación, el establecimiento de prioridades y la gestión de las evaluaciones, al igual que los mecanismos de seguimiento para las evaluaciones”.



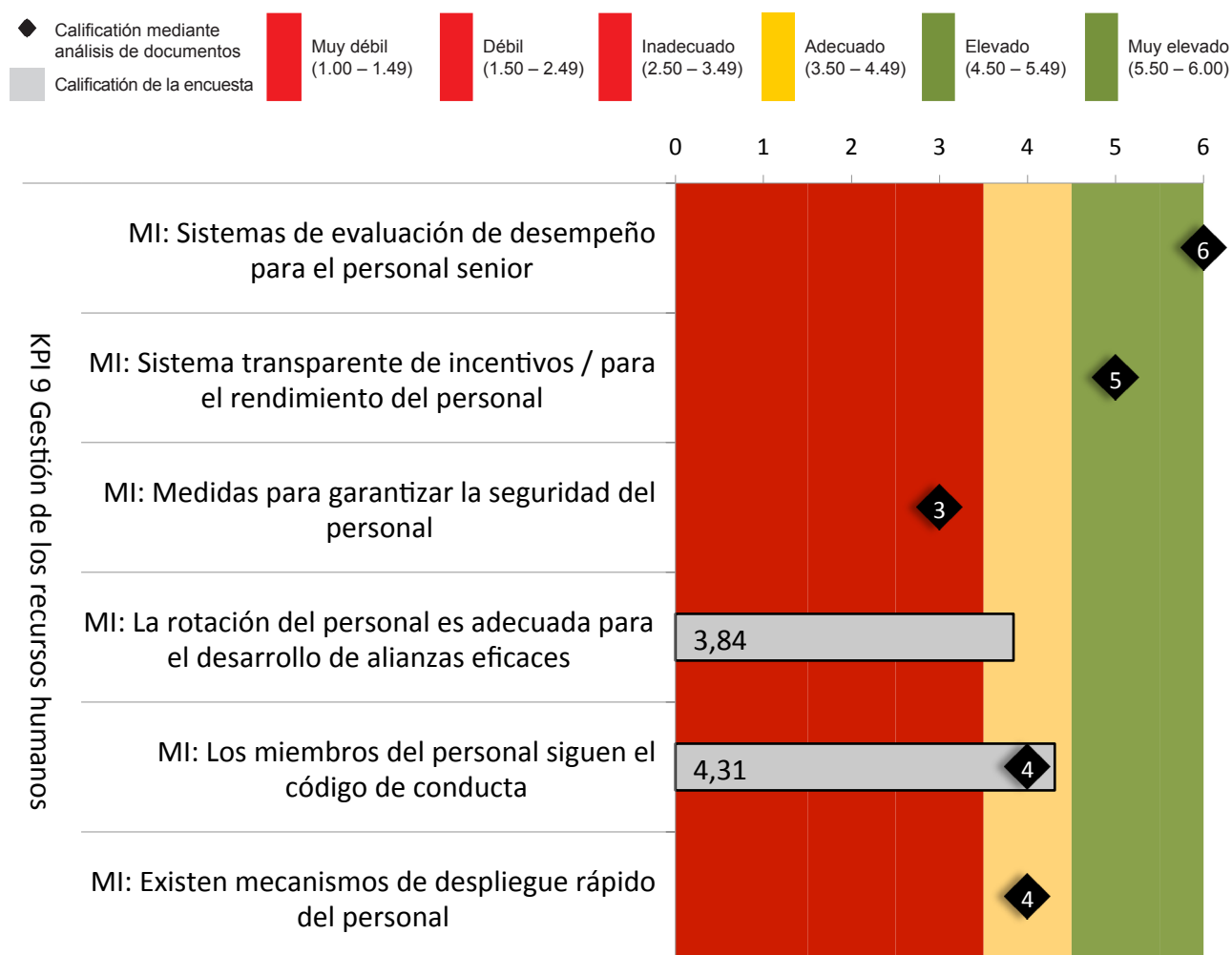
► KPI 9: Gestión de los recursos humanos

Hallazgo 9: En los últimos años, el UNRWA ha hecho avances importantes para mejorar su gestión de recursos humanos. Su desempeño general recibe la calificación de “adecuado”.

La encuesta interrogó a los encuestados sólo sobre dos de los seis micro-indicadores de este KPI. El UNRWA recibió la calificación de “adecuado” en ambos. El análisis de documentos examinó cinco de los seis micro-indicadores en este KPI y ofreció calificaciones que fueron de “inadecuado” a “muy alto”.

En un esfuerzo por abordar algunas de las deficiencias observadas en su sistema de recursos humanos, en los últimos tres años el organismo generó un sistema de gestión del desempeño de recursos humanos, avanzó un poco en la ética organizativa y también puso en marcha un mecanismo para el despliegue rápido del personal. El UNRWA tiene dos áreas en las que están garantizadas más mejoras: seguridad del personal y un sistema de gestión del desempeño para departamentos de apoyo a servicios.

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

Este MI fue calificado solamente por el análisis de documentos, el cual calificó al UNRWA como "muy alto".

El sistema del UNRWA para evaluar el desempeño de funcionarios jerárquicos (es decir, personal local sobre el terreno con puntuaciones de 16 para arriba)³² se basa en la Directiva para el Personal Internacional N° I/112.6/15 de 1981. El sistema se revisó en 2008 con la creación de un informe electrónico de evaluación del desempeño concebido para mejorar el debate y la información de retorno sobre el desempeño del personal. El sistema, que exige que se generen informes periódicos de desempeño de evaluación, califica el desempeño del personal jerárquico según 11 dimensiones de desempeño.³³

El UNRWA prevé desarrollar un nuevo sistema de gestión del desempeño para el personal del área de dirección general en base a un sistema generado en marzo de 2010 para el personal de área, sistema que vincula la gestión de los recursos humanos con el desempeño organizativo. El desarrollo de dicho sistema para el personal del área de dirección general podría ser un paso importante hacia una organización más orientada a los resultados y podría responder a las dudas expresadas en el informe del Consejo de Auditores de las Naciones Unidas para 2006-2007, que observó que los planes de desarrollo del personal no se recopilaban para todo el personal como parte del proceso de evaluación del desempeño.

Además, como el desempeño organizativo también depende de la colaboración entre las funciones de programación y de apoyo a servicios, el UNRWA debería considerar poner en marcha un sistema de gestión del desempeño similar para los departamentos de apoyo a servicios.

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

Este MI fue calificado solamente por el análisis de documentos, que calificó al UNRWA con "alto".

Como resultado del proceso de desarrollo organizativo, el organismo generó recientemente un sistema para gestionar el desempeño del personal, el cual relaciona el desempeño del personal con premios e incentivos. El sistema vincula explícitamente el desempeño del personal con premios y gratificaciones. Se espera que la política se analice transcurrido un año de su aplicación.

MI 9.3 – Medidas para garantizar la seguridad del personal

Este MI fue calificado solamente por el análisis de documentos, que calificó al UNRWA con un "inadecuado".

A pesar de algunos avances recientes, el UNRWA ha puesto en marcha medidas débiles para garantizar la seguridad de sus casi 30.000 empleados de área. A pesar de que la preocupación demostrada por el organismo en cuanto a la seguridad del personal es clara por las numerosas referencias hechas sobre el tema de seguridad en una serie de documentos institucionales esenciales, el organismo aún no ha aprobado una política ni ha instaurado un sistema para garantizar la seguridad del personal de área (el personal internacional está cubierto por las recomendaciones del Departamento de Seguridad de las UN). No obstante, el UNRWA ha venido prestando más atención a esta cuestión en los últimos tres - cuatro años. El informe más reciente del Consejo de Auditores de las Naciones Unidas observó una serie de medidas que se tomaron para mejorar la

32 El personal de área contratado para puestos con puntuación de 16 para arriba se considera "Personal Jerárquico" del organismo. Fuente: *Human Resource Management Strategy*. Septiembre de 2006. Disponible en internet en: http://www.unrwa.org/userfiles/od%20hrm_strategy.pdf

33 Las 11 dimensiones de desempeño son: competencia profesional / técnica, calidad de trabajo obtenida, productividad y logro de objetivos, planificación y control, iniciativa e innovación, trabajo con personas, gestión, habilidades de resolución de problemas, comunicación, gestión del cambio y género.



gestión de la seguridad para el personal de área (por ejemplo, una política para establecer la cultura de la seguridad en toda la organización; capacitación diseñada específicamente para el personal del área; un taller sobre seguridad; planes para expandir y profesionalizar la Sección de Seguridad).

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

La mayor parte de los encuestados (el 55%) calificó al organismo con un “adecuado” o “superior” por mantener al personal internacional en sus puestos durante tiempo suficiente como para mantener alianzas eficaces con gobiernos anfitriones, mientras que el 27% lo calificó con “inadecuado” o “por debajo”.

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

Una pregunta de filtro interrogó a los encuestados donantes acerca de si estaban familiarizados con el código de conducta del UNRWA y sólo el 19% respondió que “sí”. Por ende, los lectores saben a ciencia cierta que la calificación de “adecuado” de la encuesta está basada en una baja cantidad de encuestados y que por ello es insuficiente para que se pueda considerar válida. Solamente un encuestado respondió a la pregunta sobre seguimiento y elaboración de informes de cumplimiento del código de conducta.

El análisis de documentos ofreció una calificación de “adecuado” a este MI y ayudó al Equipo Evaluador a tener una mejor comprensión de las prácticas actuales y del avance reciente en la gestión de los recursos humanos dentro del UNRWA. En 2010, el organismo creó un manual sobre las normas de conducta aplicables a su personal y 415 miembros del personal participaron en un taller de capacitación sobre temas éticos.

En cuanto al seguimiento y la elaboración de informes de cumplimiento de las normas de conducta del UNRWA, el análisis de documentos reveló que las responsabilidades no están claras. El organismo atribuye parte de este papel al personal y a los gerentes, pero los documentos analizados fueron vagos acerca de los procedimientos y sanciones en caso de incumplimiento. La Política de Gestión del Desempeño 2010 exige que los supervisores evalúen el desempeño del personal en base a su cumplimiento de las normas, pero no queda claro cuál debe ser el seguimiento en caso de incumplimiento. Además, el papel de la Oficina de Ética no está claro. Dada su responsabilidad en el desarrollo de normas, capacitación y educación sobre ética, la Oficina de Ética probablemente deba ser la principal responsable de garantizar el cumplimiento de las normas.

MI 9.6 – Existen mecanismos de despliegue rápido del personal

Este MI se calificó solamente por el análisis de documentos, que calificó al UNRWA de “adecuado” por tener un mecanismo para un despliegue rápido del personal. Aunque el organismo no cuenta con una política de despliegue rápido del personal, se creó un grupo de miembros del personal disponible que permanecerá sobre el terreno por un período de hasta dos años. El grupo no representa un compromiso formal, sino un acuerdo (entre los miembros del grupo y sus supervisores) para obtener los mejores esfuerzos para garantizar el despliegue, si fuera necesario y cuando fuera necesario.

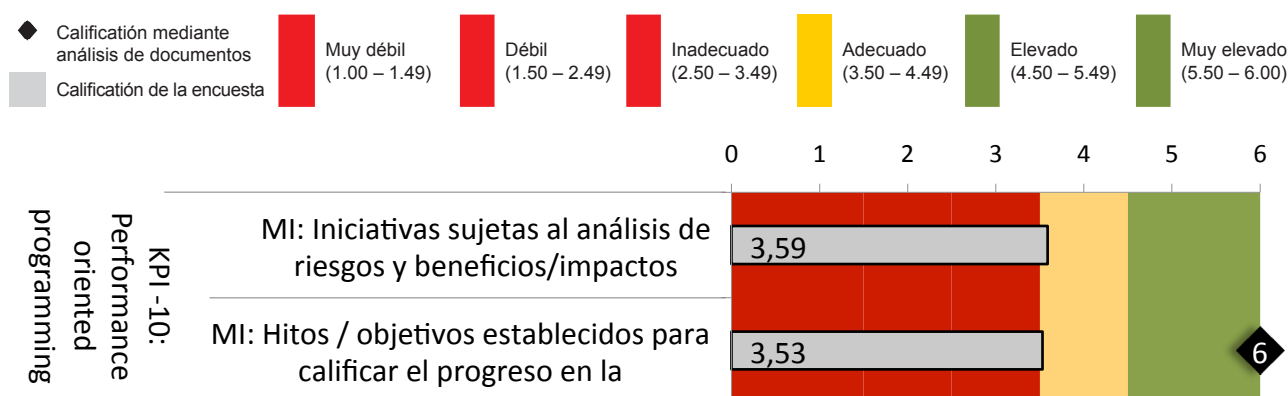
► KPI 10: Programación orientada hacia el desempeño

Hallazgo 10: Los procesos de programación en el UNRWA en los campos de nivel operativo parecen estar orientados al desempeño y sometidos al análisis de riesgos y beneficios/ impactos.

Los encuestados calificaron al UNRWA de “adecuado” en los dos micro-indicadores relacionados con la programación orientada al desempeño. El análisis de documentos sólo calificó al segundo MI.

En cuanto al programa, el UNRWA lleva a cabo análisis de riesgos y análisis de beneficios/ impactos y también fija metas y líneas de base. A nivel de proyecto identifica riesgos y supuestos. Dado que el UNRWA funciona a través de planes bianuales de aplicación sobre el terreno, todos los programas y proyectos identifican los resultados que se espera alcanzar dentro de dicho plazo.

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



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

Este MI fue calificado en la encuesta por todos los grupos de encuestados excepto por los donantes sobre el terreno. La encuesta formuló dos preguntas sobre este MI: una sobre el análisis de riesgos y la otra sobre el análisis de impactos. Los encuestados calificaron al UNRWA con un “adecuado”.

Los donantes en la sede central demostraron un nivel limitado de conocimiento en ambas preguntas (el 43% respondió ambas preguntas con “no sabe”). Las organizaciones homólogas también tuvieron un alto nivel de respuestas del tipo “no sabe” a ambas preguntas (el 30% y el 37% respectivamente).

Aunque los proyectos (que son actividades dentro de plazos limitados) no son la principal modalidad de operación del UNRWA, representan un componente esencial para alcanzar los objetivos estratégicos del UNRWA y poner en marcha la Estrategia a Medio Plazo. Los proyectos no están aislados, sino que forman parte de las actividades básicas del UNRWA y suelen ser usados como prueba piloto de nuevos enfoques para programas básicos. Los proyectos no están sujetos a análisis de riesgo y beneficio/ impacto, que se realizan a nivel de programa o campo. Las notas con proyectos conceptuales suelen incluir un análisis de marco lógico de los proyectos con una columna para la identificación de riesgos y supuestos.

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

Menos de la mitad de los encuestados (el 47%) calificó al UNRWA con “adecuado” o “superior” en la fijación de metas para poder activar el seguimiento de los progresos en sus programas, mientras que



el 34% lo calificó con “inadecuado” o “por debajo”. Los encuestados de gobiernos anfitriones y CBO tienden a ser más negativos (con puntuaciones medias de “bajo” e “inadecuado”, respectivamente) que otros grupos de encuestados.

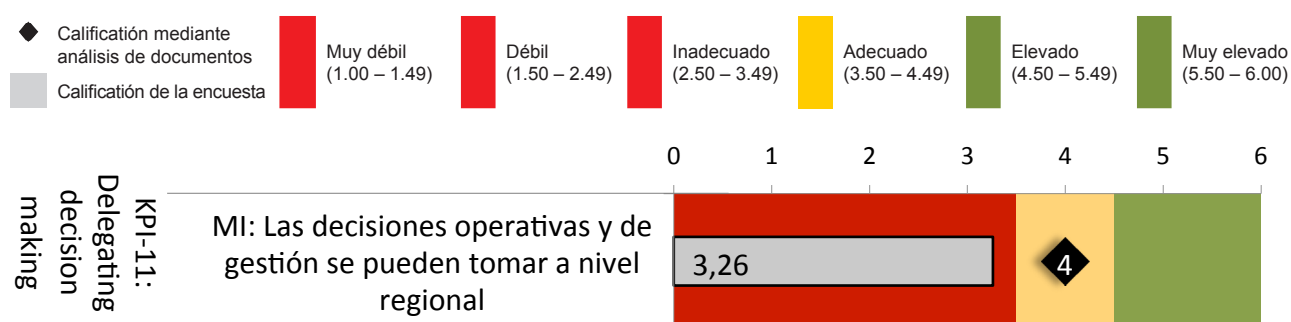
El análisis de documentos calificó al UNRWA con “muy alto” en la fijación de metas para medir el progreso de sus planes de aplicación sobre el terreno. De hecho, todos los que se analizaron tienen metas con fechas y líneas de base concretas.

► KPI 11: Capacidad de delegar la toma de decisiones

Hallazgo 11: El proceso de descentralización, que comenzó con la iniciativa de desarrollo organizativo, obtuvo algunos resultados importantes, pero las partes interesadas del UNRWA tal vez aún no percibieron todos los cambios introducidos. La asignación de papeles y responsabilidades entre la sede central y las oficinas de campo aún parece poco clara.

Los resultados surgidos del análisis de documentos en la evaluación del desempeño del UNRWA sobre la delegación de toma de decisiones son más positivos que los de la encuesta. El análisis de documentos calificó al organismo de “adecuado” en este KPI, mientras que la encuesta lo calificó de “inadecuado”.

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



Se preguntó a los encuestados si la toma de decisiones se delega de forma acorde al contexto. Un porcentaje casi igual de encuestados calificó al organismo con “adecuado” o “superior” e “inadecuado” o “por debajo” (el 35% y el 38% respectivamente). Los encuestados de la Autoridad Palestina en Cisjordania expresaron puntos de vista negativos. Allí, la puntuación media fue “bajo”. Un alto porcentaje de donantes en la sede central (el 43%) respondió “no sabe”.

Uno de los resultados esenciales planeados de la iniciativa de desarrollo organizativo fue la descentralización y la delegación sobre el terreno, dado que esto se consideró como un requisito tanto para estimular el cambio como para mejorar los servicios. El análisis de documentos calificó al UNRWA con “adecuado” en este MI. Tal como se informó en el Análisis del Programa de Desarrollo Organizativo del UNRWA y en la evaluación del UNRWA realizada por la Oficina de Servicios de Supervisión Interna, el UNRWA ha dado pasos positivos en la descentralización por parte de la autoridad encargada de la toma de decisiones (por ejemplo, para la adquisición de bienes o servicios de hasta un cierto valor, la contratación de consultores y la contratación de personal internacional de hasta el nivel P-3) y se alcanzaron algunos resultados en cuanto a una provisión de servicios

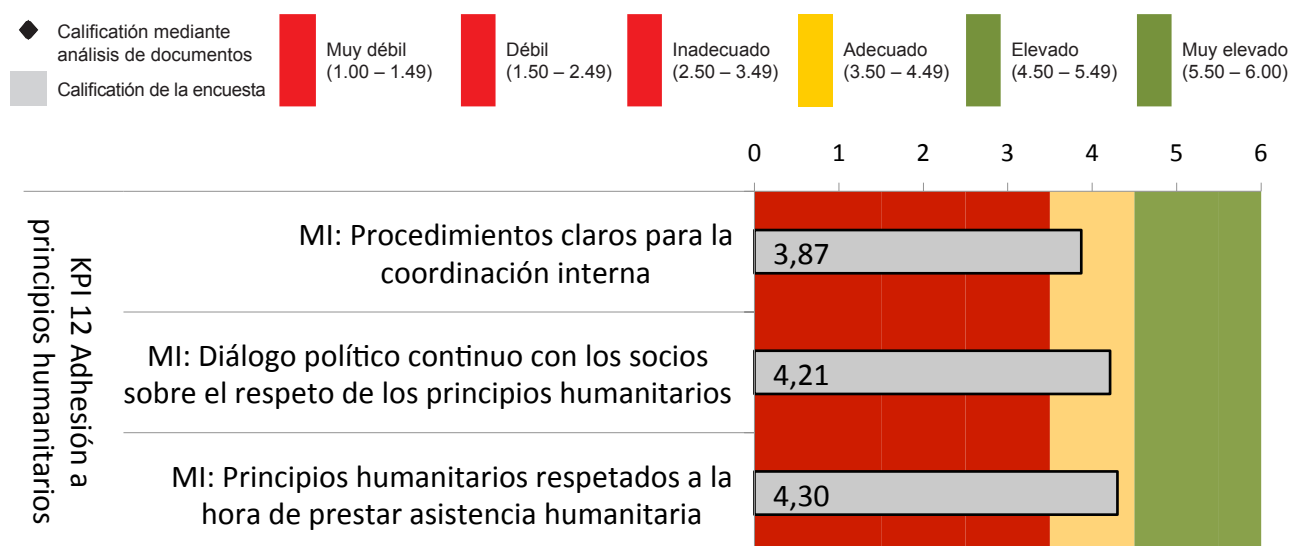
más reactiva a nivel del terreno.³⁴ El ritmo de la descentralización en diferentes funciones de gestión y programas ha variado. Tal como informó la Oficina de Servicios de Supervisión Interna en su evaluación del UNRWA, se necesita trabajar más en la asignación de papeles y responsabilidades entre la sede central y las oficinas sobre el terreno y en el establecimiento de mecanismos de responsabilidad sobre desempeño.

► KPI 12: Adhesión a principios humanitarios

Hallazgo 12: Los encuestados evaluaron el desempeño general del UNRWA de "adecuado" respecto a cómo se adhiere a principios humanitarios

Los encuestados calificaron al UNRWA con un "adecuado" en los tres MI relacionados con este KPI. Sus respuestas sugirieron que el UNRWA opera de acuerdo con principios humanitarios, tanto en la provisión de servicios como en el diálogo con socios.

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



MI 12.1 – Procedimientos claros para la coordinación interna

Más de la mitad de los encuestados donantes en la sede central (el 54%) y de los encuestados de gobiernos anfitriones (el 52%) calificó al UNRWA con "adecuado" o "superior" por tener procedimientos claros para la coordinación interna entre el programa básico y las operaciones de emergencia. Las calificaciones fueron inferiores en el caso de donantes sobre el terreno (el 30%) y organizaciones homólogas (el 39%).

Aproximadamente un tercio de encuestados donantes (en la sede central y sobre el terreno) y de encuestados de organizaciones homólogas respondió esta pregunta con "no sabe".

34 Kevin Doran. *UNRWA Review of Organisational Development Programme*. Junio de 2010; página 9.



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

La mayor parte de los encuestados (el 64%) calificó al UNRWA con “adecuado” o “superior” en el mantenimiento de un diálogo político continuo sobre la importancia de respetar los principios humanitarios en la provisión de asistencia humanitaria, especialmente en casos de conflicto.

Los encuestados de la Autoridad Palestina en Cisjordania y en CBO de la Franja de Gaza calificaron al organismo menos favorablemente en este MI que los otros grupos de encuestados. Las diferencias son estadísticamente significativas.

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

La mayor parte de los encuestados (el 69%) calificó al UNRWA con “adecuado” o “superior” en el respeto de los principios humanitarios a la hora de prestar servicios en sus operaciones de emergencia. Se encontraron diferencias estadísticamente importantes entre las respuestas suministradas por los encuestados de la Autoridad Palestina/CBO (más negativas) y donantes en la sede central (más positivas).

3.3.4 Gestión de las relaciones

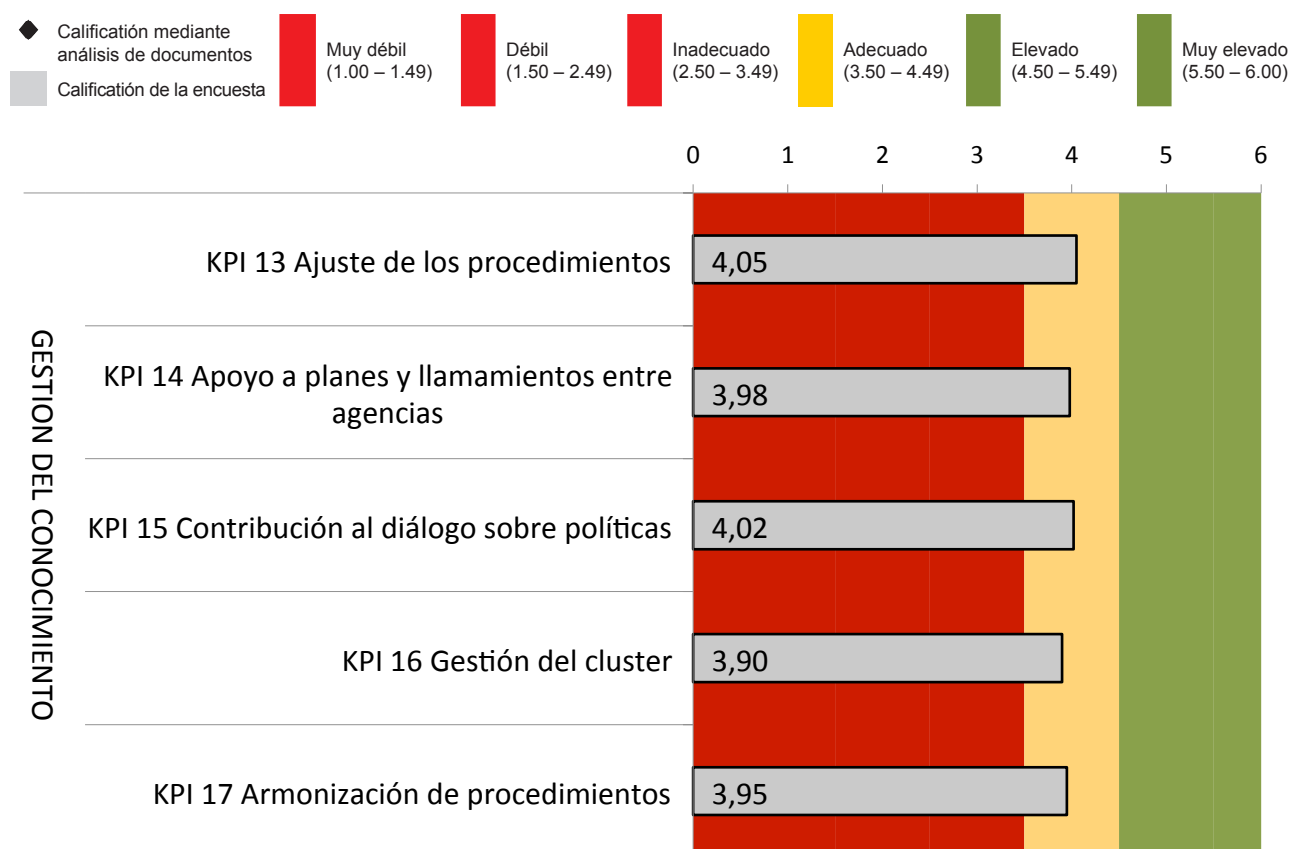
El UNRWA opera en una región muy compleja desde la perspectiva cultural y política y demostró tener, en líneas generales, una capacidad adecuada para gestionar relaciones con la variedad de actores presentes en dicha área.

La siguiente Figura 3.19 muestra las calificaciones generales del análisis de la encuesta para los cinco KPI en el cuadrante de gestión de relaciones. Según los resultados de la encuesta, en general, el UNRWA tiene un desempeño adecuado en los cinco KPI de la gestión de las relaciones.

Aunque el UNRWA presta servicios directamente a sus beneficiarios, también opera en colaboración con una serie de actores de la región, entre ellos otros organismos de las Naciones Unidas, gobiernos anfitriones y CBO. En Palestina el UNRWA es el líder del grupo sectorial *Cash-for-Work* y participa en una serie de otros grupos sectoriales. El UNRWA demostró su capacidad para adaptar de inmediato sus procedimientos de trabajo como respuesta al cambio de circunstancias y a las situaciones de emergencia.



Figura 3.19 Cuadrante III. Gestión de las relaciones, calificaciones de la encuesta



La Figura 3.20 muestra la puntuación media de los cinco KPI para todos los encuestados y según grupos de encuestados

Figura 3.20 Cuadrante III. Gestión de las relaciones, puntuaciones medias según grupo de encuestados



	Puntuación Media Total	Organizaciones pares	Autoridad palestina en Cisjordania/organizaciones comunitarias en la Franja de Gaza	Donantes sobre el terreno	Donantes en la sede central
KPI 13 Ajuste de los procedimientos	4,05	3,92	3,84	4,01	4,44
KPI 14 Apoyo a planes y llamamientos entre agencias	3,98	4,04	3,58	4,03	4,51
KPI 15 Contribución al diálogo sobre políticas	4,02	3,79	3,73	4,09	4,46
KPI 16 Gestión del cluster	3,90	3,84	3,91	3,95	NA
KPI 17 Armonización de procedimientos	3,95	3,99	3,65	4,17	4,21

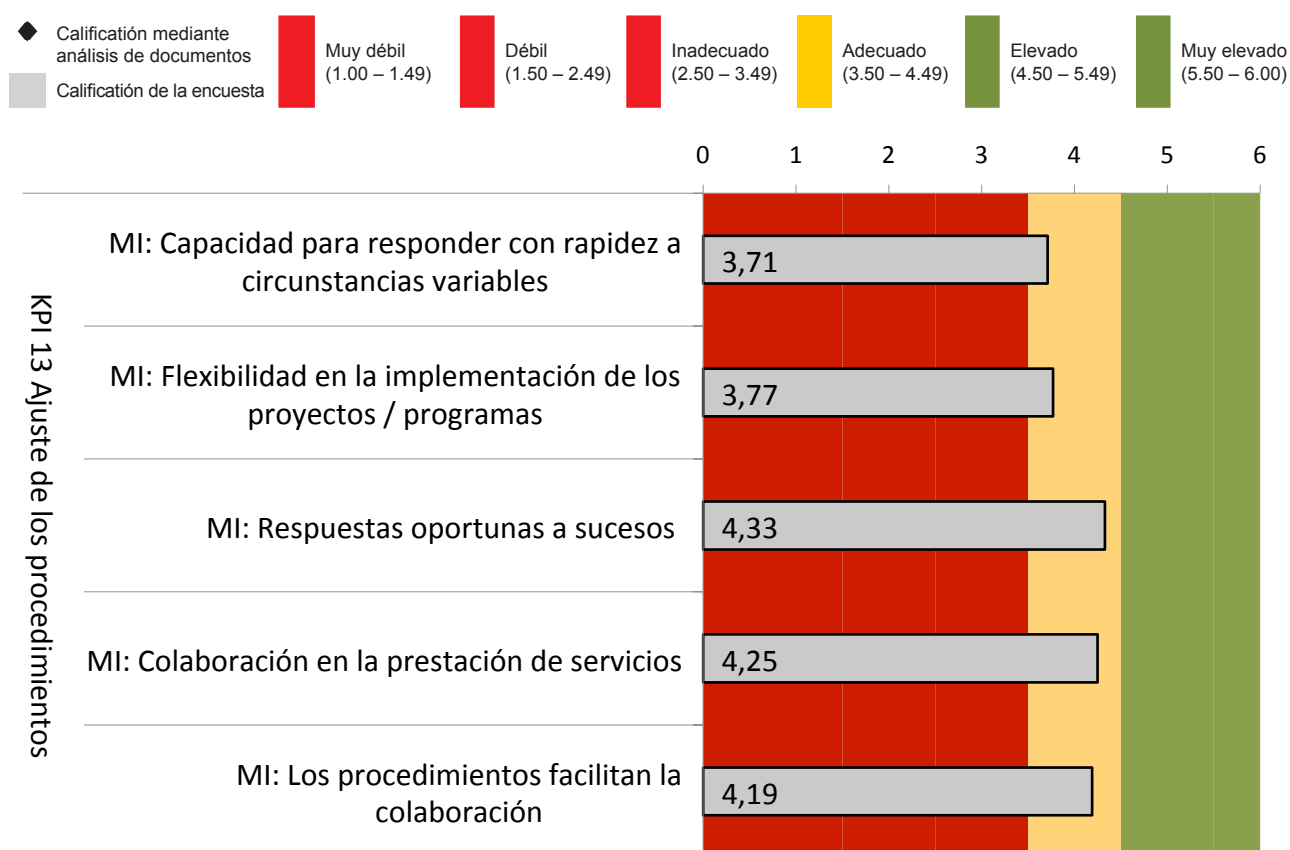


► KPI 13: Ajuste de los procedimientos

Hallazgo 13: El UNRWA es considerado por todos los grupos de encuestados como “adecuado” por el modo de adaptar sus procedimientos a las condiciones y capacidades locales.

En general, los encuestados calificaron al UNRWA con “adecuado” en los cinco MI de este KPI. Los encuestados tienden a tener puntos de vista más positivos sobre la capacidad del UNRWA de responder a tiempo a situaciones de emergencia, de colaborar a la vez que presta servicios y de contar con procedimientos que faciliten la colaboración. Los puntos de vista de los encuestados sobre este KPI están menos divididos que en otros KPI, con una gran mayoría de encuestados (el 55% o más) que califican al UNRWA con “adecuado” o superior en los diferentes micro-indicadores de este KPI.

Figura 3.21 KPI 13: Ajuste de los procedimientos, calificaciones de los micro-indicadores



MI 13.1 - Capacidad para responder con rapidez a circunstancias variables

La mayor parte de los encuestados (el 58%) calificó al UNRWA con “adecuado” o superior en cuanto a su agilidad para responder rápidamente al cambio de circunstancias sobre el terreno, mientras que un tercio dio una calificación de “inadecuado” o inferior.

MI 13.2 - Flexibilidad en la implementación de los proyectos / programas

La mayoría de los encuestados (el 63%) calificó al UNRWA con “adecuado” o superior en cuanto a su flexibilidad para poner en marcha proyectos y programas conforme se va aprendiendo, mientras que el 28% lo calificó con “inadecuado” o inferior.

MI 13.3 – Respuestas oportunas a sucesos

Una gran mayoría de encuestados (el 69%) calificó al UNRWA con “adecuado” o superior por su capacidad de ofrecer respuestas puntuales a sucesos. Los donantes en la sede central fueron más positivos que otros grupos de encuestados y esta diferencia fue estadísticamente significativa.

MI 13.4 – Colaboración en la prestación de servicios

Una gran mayoría de encuestados (el 74%) calificó al UNRWA con “adecuado” o superior por su colaboración con gobiernos anfitriones en la prestación de servicios. Se dieron calificaciones similares por parte de todos los grupos de encuestados, con no menos del 60% de encuestados en cada grupo dando una respuesta de “adecuado” o superior.

A pesar de que el UNRWA opera de forma diferente que el resto de los organismos de las Naciones Unidas, ya que su principal *modus operandi* es la prestación de servicios, el organismo trabaja en colaboración con los gobiernos anfitriones de Jordania, Líbano y Siria y con la Autoridad Palestina en la Franja de Gaza y Cisjordania para prestar servicios a los refugiados palestinos. De hecho, algunos de los gobiernos anfitriones, prestan servicios a los refugiados en su territorio (por ejemplo educación, salud, vivienda, servicios públicos y servicios sociales).

MI 13.5 – Los procedimientos facilitan la colaboración

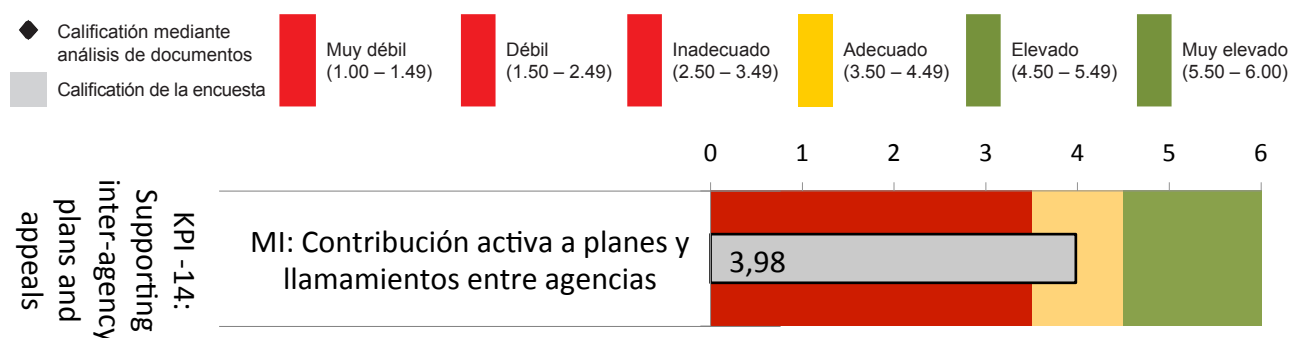
La mayoría de los encuestados (el 65%) calificó al UNRWA con “adecuado” o superior por el uso de procedimientos que facilitan la colaboración con los gobiernos anfitriones. Los encuestados del grupo de donantes en la sede central y del de gobiernos anfitriones fueron muy positivos, con un 71% de ambos grupos dando al UNRWA una calificación de “adecuado” o superior en este micro-indicador.

► KPI 14: Apoyo a planes y llamamientos entre agencias

Hallazgo 14: El UNRWA apoya planes y llamamientos entre organismos participando en iniciativas de planificación conjuntas, tales como los Marcos de Asistencia al Desarrollo de Naciones Unidas (UNDAF), llamamientos consolidados y grupos sectoriales. Los encuestados consideran que este apoyo es “adecuado”

Los encuestados calificaron la aportación del UNRWA a los planes y llamamientos entre organismos con un “adecuado”. Aunque el análisis de documentos no calificó al UNRWA sobre los criterios concretos para este MI, observó que el UNRWA contribuye mucho a la coordinación entre organismos a través de su participación en una serie de iniciativas conjuntas de planificación, como por ejemplo los Marcos de Asistencia al Desarrollo de Naciones Unidas (UNDAF), llamamientos consolidados y grupos sectoriales.

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





MI 14.1 – Contribución activa a planes y llamamientos entre agencias

La encuesta formuló dos preguntas sobre este MI: si el UNRWA contribuye de forma oportuna a planes y llamamientos entre agencias y si participa en Planes de Acción Humanitaria Común (CHAP) en los que se utilice este proceso de programación .

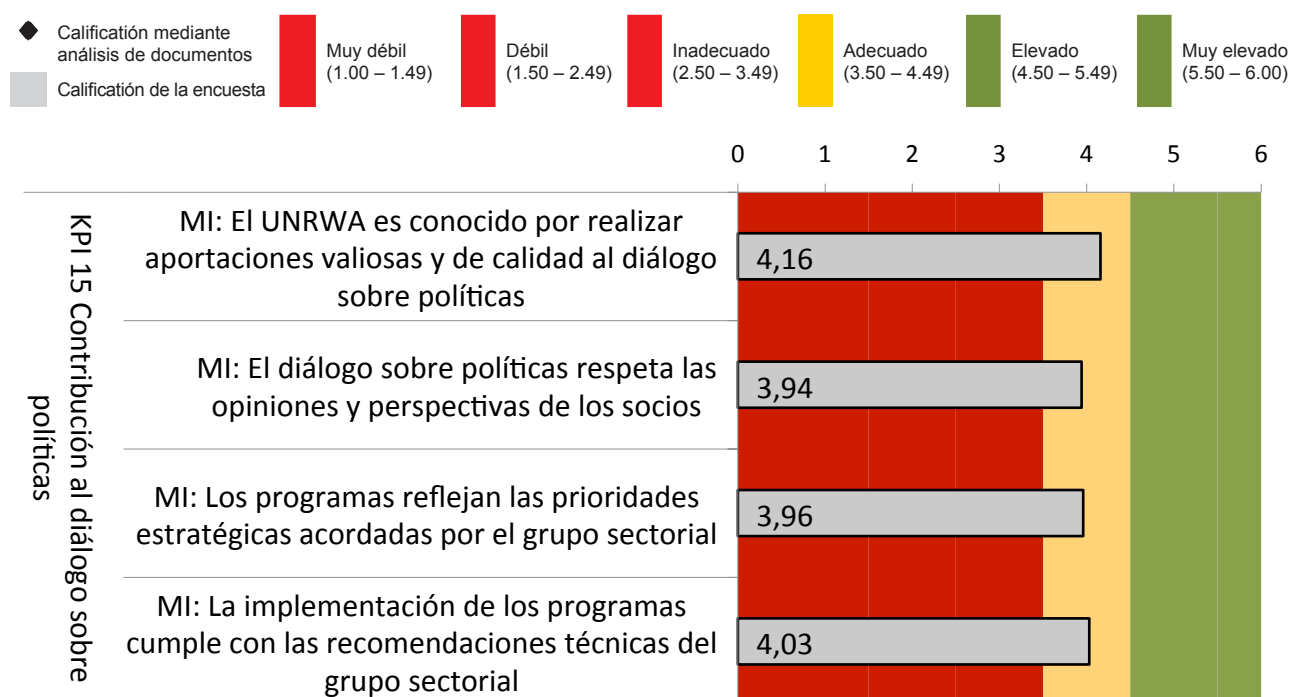
Más de la mitad de los encuestados (el 56%) calificó al UNRWA con “adecuado” o superior por su contribución oportuna a planes y llamamientos entre agencias, mientras que el porcentaje fue inferior (el 46%) por la participación del UNRWA en Planes de Acción Comunitaria Común (CHAP). Los donantes de sedes centrales y sobre el terreno demostraron conocer más este micro indicador, entre 39% y 60% respondió “no sabe”. El bajo nivel de conocimiento entre donantes basados sobre el terreno puede deberse al hecho de que el organismo formó parte de llamamientos consolidados, CHAP y grupos sectoriales³⁵ solamente en el Territorio Palestino Ocupado debido a situaciones de emergencia. En Jordania, Siria y Líbano, donde el contexto ha sido más estable, no ha sido necesario trabajar a través de CHAP. Además, las aportaciones del UNRWA a planes entre organismos han tomado la forma de colaboración en el desarrollo de las UNDAF.

► KPI 15: Contribución al diálogo sobre políticas

Hallazgo 15: Los encuestados consideran que en general el UNRWA contribuye en forma adecuada al diálogo sobre políticas.

Los encuestados calificaron al UNRWA con “adecuado” en los cuatro MI relacionados con este KPI sobre contribución al diálogo sobre políticas. Un porcentaje más alto de encuestados (el 61%) considera la contribución del UNRWA al diálogo sobre las políticas como “adecuado” o “alto” que el que la ve como “inadecuado” o inferior (el 24%).

35 Los *clusters* (grupos sectoriales) son grupos temáticos de coordinación creados por las Naciones Unidas para dar respuesta a situaciones humanitarias. Son grupos sectoriales que reúnen a diferentes organismos de Naciones Unidas para cooperar con un fin común. Cada grupo tiene un líder para garantizar que las acciones de sus miembros sean eficientes y complementarias, coordinarse con las autoridades locales, evaluar las necesidades, planear y crear estrategias y actuar como proveedor en última instancia. El UNRWA es un líder de *cluster* para el programa *Cash-for-Work*, cuya finalidad es tratar el impacto del desempleo y la pobreza crónicos que predominan en toda Cisjordania y la Franja de Gaza. El Organismo también es socio en otros *clusters*, principalmente los *clusters* de seguridad alimentaria, educación, protección, albergue y agua e higiene.

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


MI 15.1 – El UNRWA es conocido por realizar aportaciones valiosas y de calidad al diálogo sobre políticas

La mayor parte de los encuestados (el 63%) están de acuerdo en que el UNRWA ofrece aportaciones valiosas al diálogo de políticas, mientras que el 21% lo considera “inadecuado” o inferior en esta área.

MI 15.2 – El diálogo sobre políticas respeta las opiniones y perspectivas del socio

La mayor parte de los encuestados (el 59%) ven al UNRWA como “adecuado” o “alto” por abordar el diálogo sobre políticas de manera tal que respeta los puntos de vista de los socios. Se encontraron diferencias estadísticamente importantes entre las calificaciones de los encuestados. Los donantes de sede central fueron más positivos que otros grupos, mientras que los representantes de la Autoridad Palestina/CBO fueron más negativos.

MI 15.3 – Los programas reflejan las prioridades estratégicas acordadas por el grupo sectorial

Se preguntó a todos los grupos de encuestados salvo los gobiernos anfitriones sobre este MI y dieron una calificación al UNRWA en general de “adecuado”.

Entre los encuestados con base o con responsabilidad en Cisjordania y la Franja de Gaza (un total de 48 encuestados), un 58% calificó al UNRWA con “adecuado” o superior y un 22% con “inadecuado” o inferior. Las organizaciones homólogas tendieron a ser más negativas que los demás grupos de encuestados interrogados y un 29% de los donantes en la sede central respondieron “no sabe”.

MI 15.4 – La implementación de los programas cumple con las recomendaciones técnicas del grupo sectorial

Entre los encuestados con base o con responsabilidad en Cisjordania y la Franja de Gaza un 59% calificó el desempeño del UNRWA en este MI con “adecuado” o superior, mientras que un 16% lo calificó con “inadecuado” o inferior. Se encontró una diferencia estadísticamente significativa entre



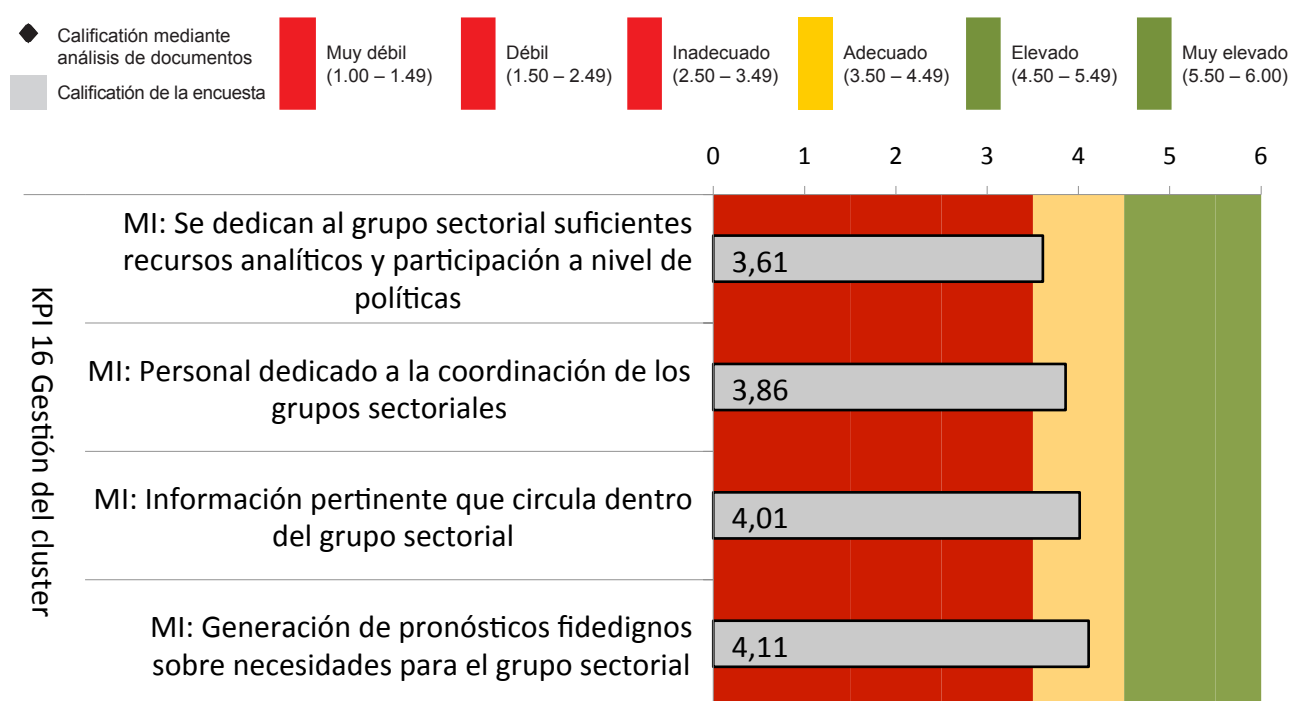
respuestas de las organizaciones homólogas (que fueron más negativas) y las respuestas de los otros grupos interrogados. No se recogieron los puntos de vista de los encuestados sobre este MI de la Autoridad Palestina/CBO.

► KPI 16: Gestión del cluster

Hallazgo 16: El UNRWA parece gestionar adecuadamente los grupos sectoriales en los que participa.

Los encuestados con base o responsabilidad en Cisjordania y la Franja de Gaza se calificaron al UNRWA con “adecuado” o superior en la gestión del grupo sectorial *Cash-for-Work*, del cual es líder. Pero más del 30% de los encuestados de las organizaciones homólogas respondieron a las preguntas de este KPI con “no sabe”.

Figura 3.24 KPI 16: Gestión del cluster, calificaciones de los micro-indicadores



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

El 59% de los encuestados consideraron que el UNRWA dedica suficientes recursos analíticos y participación a nivel de políticas a las actividades estratégicas del grupo sectorial, mientras que un 20% de los encuestados lo consideran “inadecuado”.

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

Una mayoría de encuestados (el 63%) cree que el UNRWA tiene un número adecuado de miembros de su personal dedicado a la coordinación de grupos sectoriales, mientras que un 12% lo consideró “inadecuado”.

**MI 16.3 – Información pertinente que circula dentro del grupo sectorial**

La mayor parte de los encuestados (el 55%) calificó al UNRWA con “adecuado” o “más alto” por circular información pertinente dentro del grupo sectorial; el 16% lo calificó con “inadecuado” o “más bajo”.

MI 16.4 – Generación de pronósticos fidedignos sobre necesidades para el grupo sectorial

La mayor parte de los encuestados (el 56%) evaluó al organismo con “adecuado” o “mejor” por generar pronósticos fidedignos sobre necesidades financieras para el grupo sectorial *Cash-for-Work*; el 15% lo evaluó con “inadecuado” o “más bajo”.

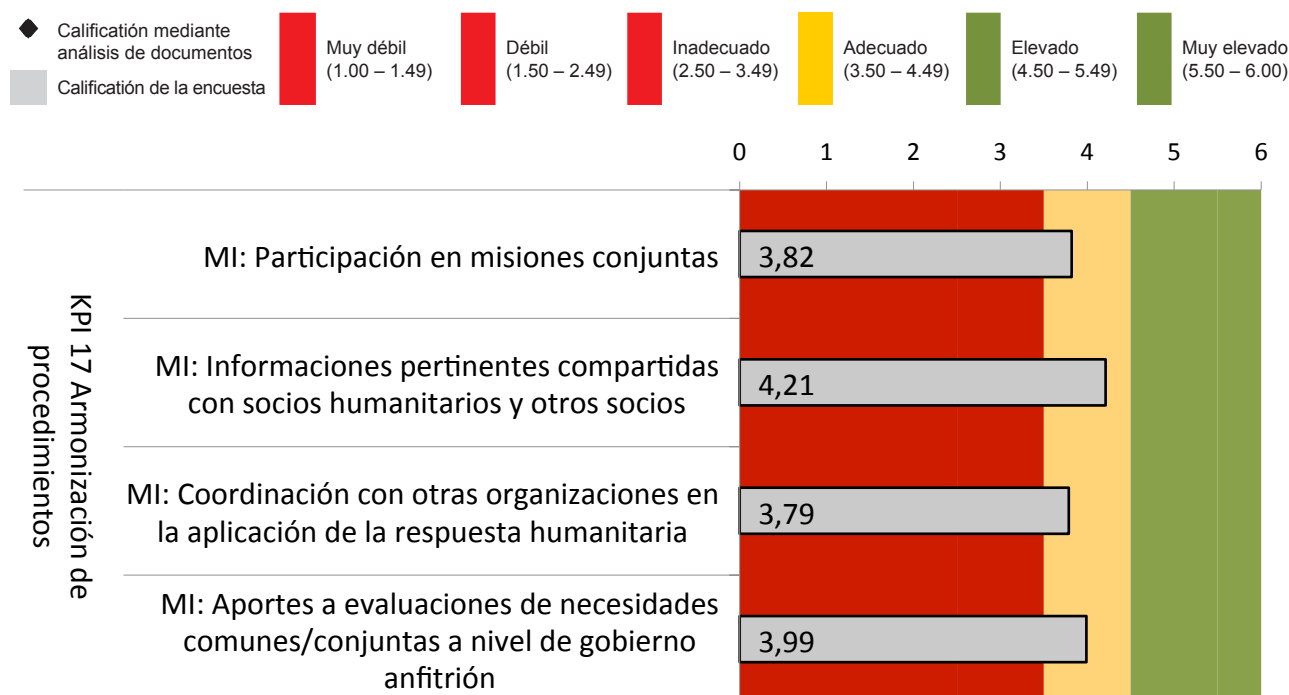
► KPI 17: Armonización de procedimientos

Hallazgo 17: Se considera al UNRWA “adecuado” en armonización de procedimientos con otros actores con los que colabora dentro del marco de misiones conjuntas, evaluaciones de necesidades comunes, aplicación de respuestas humanitarias y el compartir informaciones con otros socios.

Los encuestados calificaron al UNRWA con un “adecuado” o “superior” en los cuatro MI relacionados con este KPI.

Aunque el análisis de documentos no calificó al UNRWA sobre criterios concretos para este MI, reveló que aunque el UNRWA provee la mayor parte de servicios directamente a beneficiarios a través de sus casi 30.000 funcionarios, también colabora con una serie de actores internacionales y locales, por ejemplo, en misiones conjuntas, evaluaciones de necesidades y contratación de personal.

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





MI 17.1 - Participación en misiones conjuntas

El 46% de los encuestados calificó la participación del UNRWA en misiones conjuntas con “adecuado” o “más alto”. Un alto porcentaje de respuestas del tipo “no sabe” se obtuvo de donantes de la sede central (el 64%) y sobre el terreno (el 46%). Se encontraron diferencias estadísticamente importantes en respuestas entre grupos de encuestados: los donantes sobre el terreno fueron más positivos que los donantes en la sede central, organizaciones homólogas y encuestados de la Autoridad Palestina/CBO.

El análisis de documentos observó que el UNRWA ha colaborado con otros organismos de las Naciones Unidas en los últimos años (entre ellos, ICRC, JICA, OHCHR, UNDP, UNESCO, UNICEF, WFP y WHO, por sus siglas en inglés) y que participó en una serie de misiones conjuntas para realizar evaluaciones de necesidades, seguimiento y diseño y puesta en marcha de proyectos.

MI 17.2 – Informaciones pertinentes compartidas con socios humanitarios y otros socios

La gran mayoría (el 70%) de los encuestados concuerdan con que el organismo comparte de forma adecuada información pertinente, en especial en lo que concierne a necesidades, con socios humanitarios y otros socios.

MI 17.3 – Coordinación con otras organizaciones en la aplicación de la respuesta humanitaria

Los resultados de la encuesta sugieren que el UNRWA coordina la puesta en marcha de sus respuestas humanitarias con otras organizaciones. La mayor parte de los encuestados (el 60%) dio una puntuación de “adecuado” o “mejor” sobre este MI. Los donantes de la sede central calificaron al organismo de forma más positiva que el resto de los grupos de encuestados, en tanto que los representantes de la Autoridad Palestina/CBO lo calificaron de forma más negativa. Estas diferencias son estadísticamente significativas.

MI 17.4 – Aportes a evaluaciones de necesidades comunes/conjuntas a nivel de gobierno anfitrión

Según los encuestados, salvo los donantes de sede central que fueron consultados acerca de este MI, el UNRWA contribuye activamente en las evaluaciones de necesidades comunes/conjuntas. El 58% de todos los encuestados calificó al organismo con “adecuado” o “mejor” en este MI. Los donantes con base en campo fueron más positivos y los representantes de la Autoridad Palestina/CBO fueron más negativos que las organizaciones homólogas en sus puntos de vista sobre la contribución del UNRWA a evaluaciones de necesidades comunes o conjuntas. Estas diferencias son estadísticamente significativas. Es digno de destacar que el 39% de los donantes con base sobre el terreno respondieron “no sabe” cuando se les interrogó acerca de este MI.

3.3.5 Gestión del conocimiento

El desempeño del UNRWA en la gestión del conocimiento ha pasado por algunos inconvenientes en su función y cultura de evaluación. No obstante, dichos inconvenientes pueden tratarse si el organismo sigue avanzando en la dirección que ha seguido en los últimos tres años.

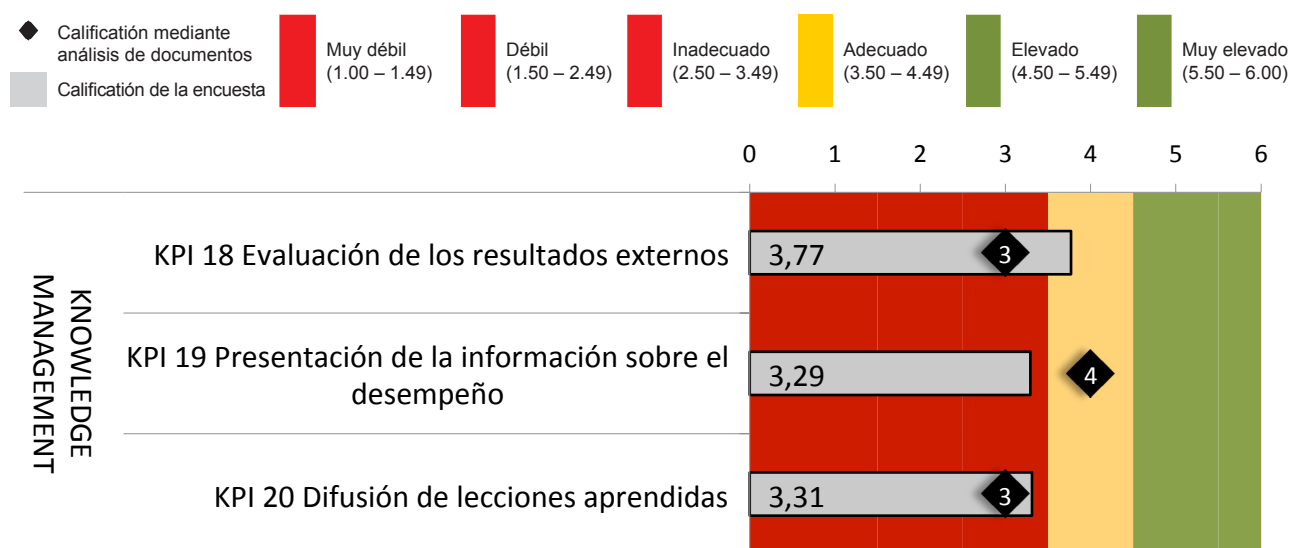
La Figura 3.26 a continuación muestra las calificaciones generales obtenidas a partir de la encuesta y el análisis de documentos para los tres KPI evaluados en este cuadrante. De acuerdo con los resultados de la encuesta, el UNRWA tiene un desempeño “adecuado” en cuanto a la evaluación de resultados externos, pero “inadecuado” en la presentación de la información sobre desempeño y en la difusión de las lecciones aprendidas. El análisis de documentos calificó al UNRWA con “inadecuado” en la evaluación de resultados externos y en la difusión de las lecciones aprendidas, pero “adecuado” en la presentación de informaciones sobre desempeño.



Los inconvenientes del UNRWA en la evaluación han contribuido a la difusión inadecuada de lecciones aprendidas.³⁶ No obstante, es probable que cambie si el organismo sigue con sus esfuerzos por fortalecer su función de evaluación, no solo desde un punto de vista estructural/de procedimientos, sino también cultural o comportamental, en particular en el sentido de promover y practicar la evaluación como herramienta de aprendizaje.

Los informes del UNRWA sobre el desempeño se centran cada vez más en los resultados alcanzados. El organismo informa acerca de sus resultados a diferentes destinatarios, pero sus informes formales están dirigidos a la Asamblea General. El informe anual de 2010 del Comisionado General a la Asamblea General constituye una mejora digna de mencionar (de los últimos años) sobre cómo el organismo presenta información sobre el desempeño del programa a esta entidad.

Figura 3.26 Cuadrante IV. Gestión del conocimiento - Calificaciones de la encuesta y del análisis de documentos



La Figura 3.27 muestra las puntuaciones medias para los tres KPI de todos los encuestados y por grupos de encuestados

³⁶ En enero de 2010, el Comisionado General transfirió la función de evaluación *ex post* del PCSU al DOSSI.

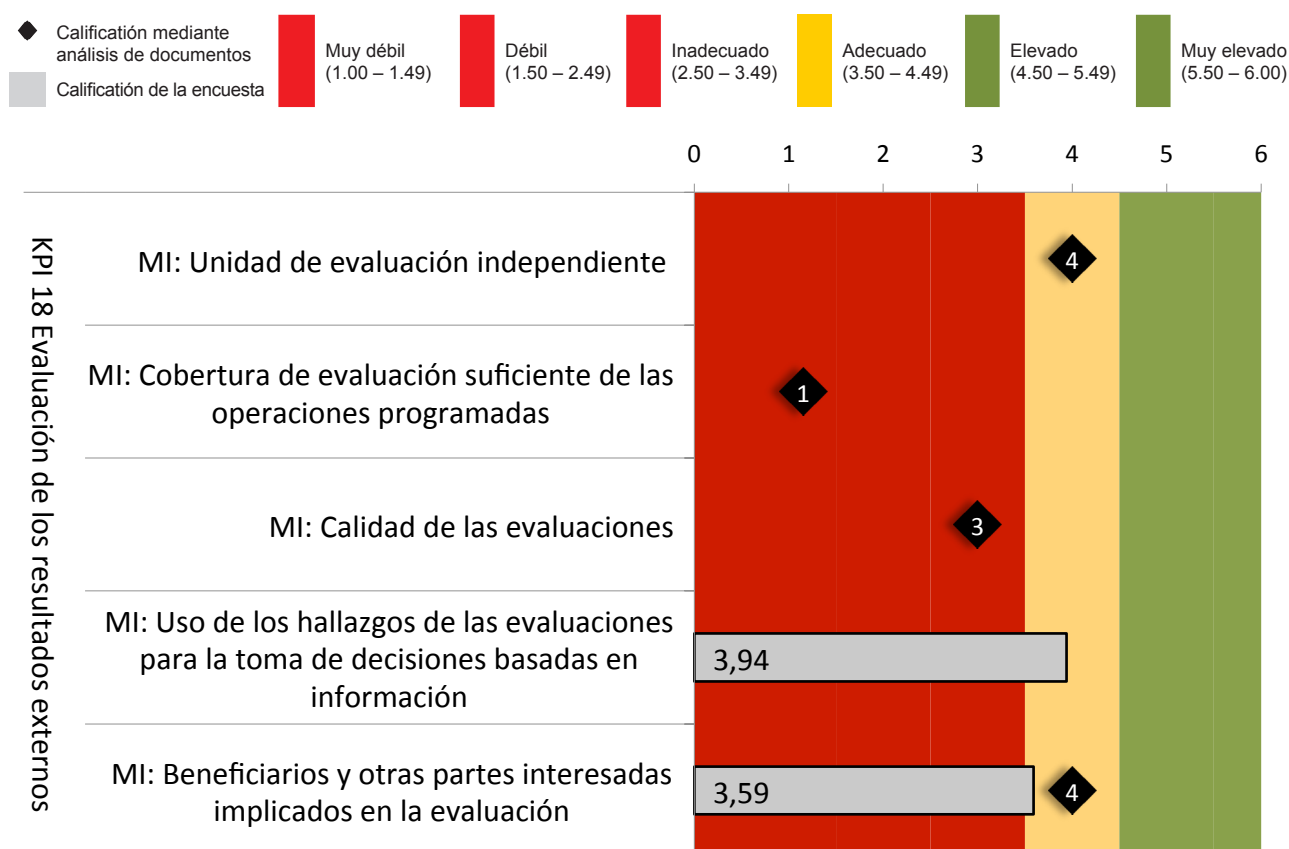
**Figura 3.27 Cuadrante IV. Gestión del conocimiento – puntuaciones medias según grupo de encuestados**

	Puntuación Media Total	Organizaciones pares	Autoridad palestina en Cisjordania/organizaciones comunitarias en la Franja de Gaza	Donantes sobre el terreno	Donantes en la sede central
KPI 18 Evaluación de los resultados externos	3,77	3,74	3,13	3,84	4,00
KPI 19 Presentación de la información sobre el desempeño	3,29	3,60	2,28	3,64	4,24
KPI 20 Difusión de lecciones aprendidas	3,31	3,49	2,89	3,51	3,68

► KPI 18: Evaluación de los resultados externos

Hallazgo 18: El UNRWA ha introducido mejoras en su estructura para llevar a cabo evaluaciones, pero aún debe enfrentarse a desafíos en cuanto a operaciones, especialmente en la cobertura y la calidad de las evaluaciones.

Se interrogó a los encuestados acerca de dos de los seis MI relacionados con este KPI y calificaron al UNRWA como adecuado. El análisis de documentos ofreció calificaciones que fueron desde “muy bajo” hasta “adecuado”. Observó que mientras que el UNRWA ha hecho progresos al hacer que la función de evaluación se volviera más independiente de la función de programación, la función de evaluación en el UNRWA aún sigue un trabajo en proceso, con mejoras necesarias en términos de calidad y cobertura de evaluaciones.

**Figura 3.28 KPI 18: Evaluación de los resultados externos, calificaciones de los micro-indicadores****MI 18.1 – Unidad de evaluación independiente**

Este MI fue calificado solamente por el análisis de documentos, el cual calificó al UNRWA con un “inadecuado”.

Las normas del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG) exigen que la función de evaluación “sea independiente de las demás funciones de gestión como para que esté libre de toda influencia indebida y para que quede garantizada la objetividad y la transparencia de los informes”. En 2010, la función evaluadora del UNRWA se transfirió de la Unidad de Coordinación y Apoyo a Programas (PCSU) al Departamento de Servicios de Supervisión Interna (DOSSI), separando de esta manera la evaluación de la programación y creando una nueva línea de información/responsabilidad desde el DOSSI hacia el Comisionado General. Aunque no hay pruebas documentales suficientes con las cuales se pueda demostrar que las evaluaciones del UNRWA son ahora sistemáticamente independientes, el UNRWA está avanzando en este sentido: mediante la contratación de evaluaciones independientes al unirse a la UNEG y al reconocer que la independencia es uno de los principios clave de evaluación.

MI 18.2 - Cobertura de evaluación suficiente de las operaciones programadas

Este MI fue calificado solamente por el análisis de documentos, que calificó al UNRWA con “muy bajo”.

Las pautas de evaluación de la UNEG sugieren que la organización debería explicar cómo se priorizan y planifican las evaluaciones y presentar un plan de actividades de evaluación a los organismos rectores y/o a los jefes de organizaciones para el análisis y/o la aprobación del mismo.



Según los documentos analizados, la cobertura de las evaluaciones del UNRWA parece ser muy mala. No cuenta con una política sobre evaluación aprobada para toda la organización que identifique la necesidad de tener evaluaciones independientes de proyectos y programas. Ha desarrollado planes de tareas de evaluación que identifican las evaluaciones que deben hacerse y sus plazos, pero dichos planes no estipulan el porcentaje de proyectos o programas que deberían evaluarse. Aunque el UNRWA ha hecho evaluaciones independientes a nivel corporativo que cubren algunos o todos los terrenos de operaciones, no se han hallado pruebas de evaluaciones independientes en los campos a nivel operativo.

MI 18.3 - Calidad de las evaluaciones

Las normas y pautas de la UNEG para evaluaciones requieren que la evaluación emplee procesos de diseño, planificación y aplicación que estén inherentemente orientados a la calidad y que cubran metodologías adecuadas para la recopilación, el análisis y la interpretación de datos. Las normas de la UNEG exigen que los informes de evaluación presenten en forma completa y equilibrada, resultados, conclusiones y recomendaciones. El establecimiento de un análisis hecho por homólogos o de un grupo de referencia compuesto por expertos en temas técnicos cubiertos por la evaluación también está identificado por las pautas de la UNEG como una forma de aportar control de calidad de procesos de evaluación y de sus productos derivados.

Este MI fue calificado solo por el análisis de documentos, el cual calificó al UNRWA como “inadecuado” en cómo garantiza la calidad de sus evaluaciones. Aunque hay algunos mecanismos en marcha para el control de la calidad y el UNRWA ha hecho algunos esfuerzos para mejorar la calidad de las evaluaciones (por ejemplo, haciéndose miembro de la UNEG), el análisis de documentos no encontró procedimientos detallados para el control de calidad dentro del organismo. La calidad de las evaluaciones también depende del grado de independencia. El informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna reconoció que mientras algunas evaluaciones del UNRWA son *bona fide* e independientes, esto no es sistemático.

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

Según la UNEG, la evaluación no es solamente un mecanismo de responsabilidad, sino también un medio de aprendizaje que puede ser utilizado por gerentes de programas y otras partes interesadas para informar acerca de decisiones.

Los donantes de sede central y sobre el terreno encuestados son quienes calificaron este MI. Ambos grupos tuvieron puntos de vista similares sobre si el UNRWA utiliza resultados mediante evaluaciones en sus decisiones sobre programación, políticas y estrategia. Entre el 54 y el 57% de los encuestados calificó al organismo como “adecuado” o “más alto” y entre el 11% y el 14%, como “inadecuado” o “por debajo”.

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

La participación de partes interesadas en el proceso de evaluación es una de las pautas para evaluaciones de la UNEG y cada vez más se reconoce que es un factor crucial en el uso de conclusiones, recomendaciones y lecciones de evaluación.

Entre los encuestados, el 46% cree que el hecho de que el UNRWA implique y haga participar a beneficiarios clave en las evaluaciones es “adecuado” o “mejor”, mientras que el 30% lo considera “inadecuado” o “más bajo”. Se obtuvo un alto porcentaje de respuestas del tipo “no sabe” por parte de donantes en la sede central (el 39%).

El análisis de documentos calificó al UNRWA de “adecuado” en cómo hace participar a los beneficiarios directos y a los grupos de interesados en los procesos de evaluación. Las dos evaluaciones más recientes de toda la organización (sobre educación y salud) incluyeron a partes

interesadas pertinentes en algunas de las etapas de evaluación. No obstante, el organismo no tiene una política o recomendaciones específicas sobre la participación de partes interesadas en los procesos de evaluación.

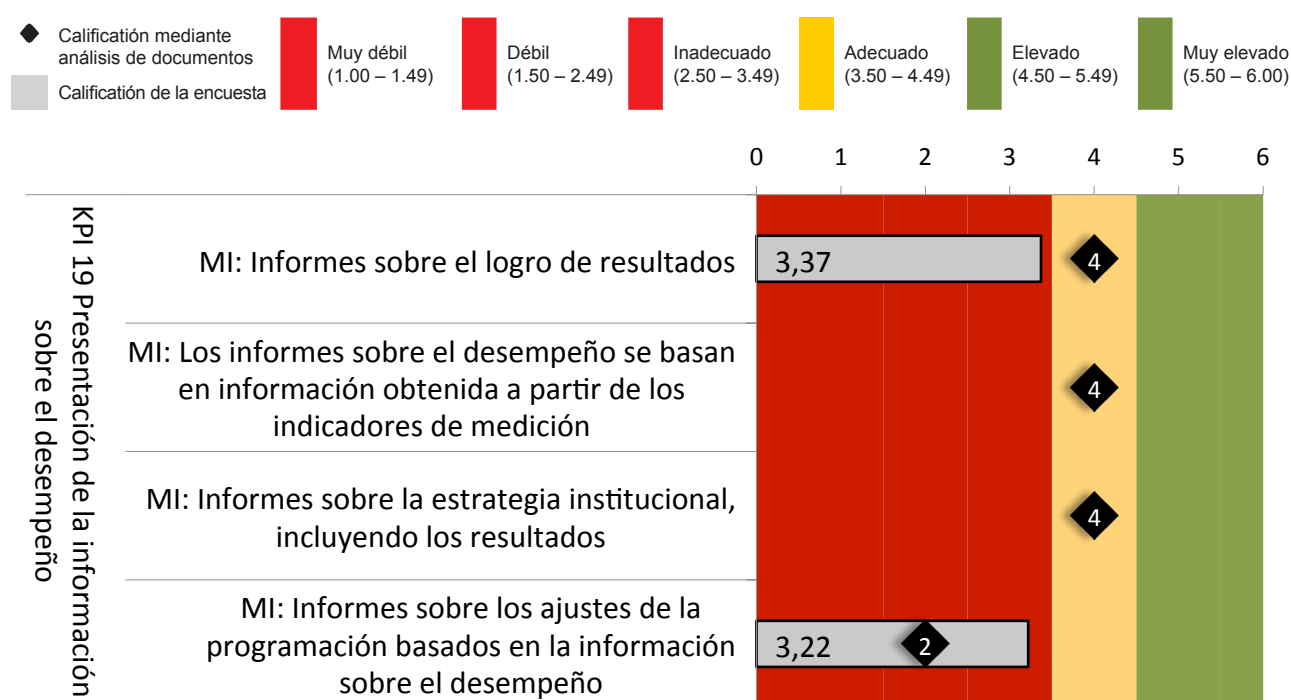
► KPI 19: Presentación de las informaciones sobre el desempeño

Hallazgo 19: La elaboración de documentos e informes sobre el desempeño por el UNRWA se califica menos positivamente que muchos otros indicadores clave de desempeño por parte de los encuestados. El análisis de documentos del UNRWA observó que la elaboración de informes sobre resultados organizativos fue “adecuada” en la mayor parte de las áreas.

Los encuestados calificaron al UNRWA con “inadecuado” en los dos MI sobre los que se les interrogó en esta área de desempeño clave. El primero era sobre la elaboración de informes sobre resultados y el segundo sobre la elaboración de informes sobre ajustes de programación en base a informaciones sobre el desempeño.

El análisis de documentos, que dio puntuaciones que van de “adecuado” a “bajo” en los 4 MI relacionados con este KPI, observó que el organismo en general informa acerca de resultados, inclusive resultados a nivel del terreno de operaciones. No obstante, los informes y otros documentos no suelen ofrecer información sobre los ajustes de programación hechos sobre el terreno en base a información de retorno sobre desempeño.

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

Este MI fue calificado en el análisis de documentos y también por donantes en la sede central y por encuestados de la Autoridad Palestina/CBO.



La mitad de los encuestados calificó el informe del UNRWA a la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la obtención de resultados como “adecuado” o “superior”. Los donantes encuestados fueron más positivos que los encuestados de la Autoridad Palestina/CBO. Esta diferencia es importante desde el punto de vista estadístico.

El UNRWA informa sobre sus resultados a una serie de públicos. El informe anual del Comisionado General a la Asamblea General de las Naciones Unidas es el informe formal sobre desempeño del UNRWA. Aunque los tres informes más recientes (2008, 2009 y 2010) dan información sobre actividades, productos y resultados obtenidos, no hay un vínculo claro entre productos y resultados y a veces no queda claro cómo se logran los resultados. No obstante, en cuanto a los criterios de MOPAN, la capacidad del UNRWA para informar sobre la obtención de resultados se considera “adecuada”.

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

En base al análisis del informe anual más reciente del Comisionado General a la Asamblea General de las Naciones Unidas, el uso de datos obtenidos de la medición de indicadores para informar sobre el desempeño es adecuado y ha mejorado con los años. El informe anual 2010, a diferencia de los anteriores, presenta tendencias en la medición de resultados y compara indicadores con líneas de base y metas. El informe ofrece esta información sólo a nivel de resultados, lo que podría deberse en parte a las exigencias (longitud, formato, etc.) sobre presentación de informes a la Asamblea General.

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

En base al análisis de los informes anuales más recientes del Comisionado General a la Asamblea General de las Naciones Unidas, la capacidad del UNRWA para informar respecto de su estrategia para toda la organización, inclusive de los resultados esperados, parece ser adecuada. El organismo informa sobre los resultados esperados tal como se los identifica en el marco de resultados sobre desarrollo (DRF) del Presupuesto Bienal 2010-2011 y ofrece explicaciones de las diferencias entre metas y resultados obtenidos (aunque no en detalle). El informe de 2010 alinea claramente el informe con el marco de resultados sobre desarrollo en la estrategia a medio plazo del UNRWA.³⁷

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

El análisis produjo diversos puntos de vista de los encuestados acerca de este MI. El UNRWA fue calificado como “adecuado” o “más alto” por el 34% de los encuestados y como “inadecuado” o “más bajo” por el 33% de ellos. Hubo un alto nivel de respuestas del tipo “no sabe” entre organizaciones homólogas (el 50%) y donantes con base sobre el terreno (el 49%). Se encontraron diferencias estadísticamente importantes en las respuestas por grupo de encuestados: las organizaciones homólogas y los encuestados de la Autoridad Palestina/CBOs calificaron al organismo con calificaciones más bajas que los donantes en la sede central y sobre el terreno.

En base a los documentos presentados al Equipo de Evaluaciones, se observa que en los informes sobre ajustes de programación basados en informaciones sobre desempeño el UNRWA se califica como “bajo”. La información sobre desempeño a nivel del terreno de operaciones está disponible en los informes anuales producidos por los Departamentos del UNRWA y también a todo el público a través de la página web del UNRWA. No obstante, los informes no comentan sobre los cambios realizados en la programación en base al desempeño pasado.

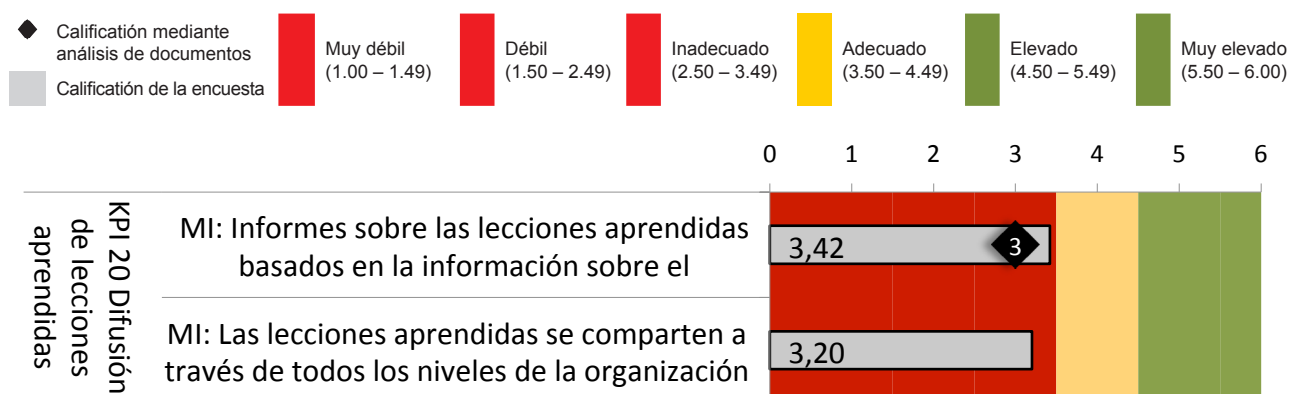
³⁷ El UNRWA también suministra información sobre avances hacia resultados mediante mecanismos coordinados por la Secretaría de UN, tales como el Sistema Integrado de Informaciones sobre Seguimiento y Documentos (IMDIS).



► KPI 20: Difusión de lecciones aprendidas

Hallazgo 20: Según la encuesta y el análisis de documentos, aún pueden introducirse mejoras en la identificación y divulgación de las lecciones aprendidas por parte del UNRWA.

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



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

Los resultados de la encuesta indican una diferencia en los puntos de vista sobre si el UNRWA identifica y difunde las lecciones aprendidas de las informaciones sobre el desempeño. Mientras que el 37% de los encuestados considera al desempeño del UNRWA en esta área como “adecuado” o “más alto”, un porcentaje de encuestados casi equivalente (el 40%) lo considera “inadecuado” o “más bajo”.

Según los criterios del análisis de documentos, el UNRWA es “inadecuado” en cómo informa sobre lecciones aprendidas en base a informaciones sobre desempeño. Además, las lecciones aprendidas y las mejores prácticas no parecen suministrar una base para la toma de decisiones. Esto probablemente se deba, en parte, al bajo nivel de actividad evaluadora del organismo. Otro motivo, observado en la evaluación de la alianza DG ECHO con el UNRWA, es que el organismo no ha reconocido al aprendizaje como catalizador del cambio. Aunque el UNRWA ha aumentado el énfasis en la evaluación y ha prestado más atención a registrar las lecciones aprendidas, ello aún no se ha llevado a la práctica. Debido a las pocas lecciones aprendidas en los documentos disponibles, no fue posible determinar cómo se usan las lecciones aprendidas para cambiar las prácticas de gestión y de programas. El informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna 2010 observó que las lecciones aprendidas a partir de experiencias de reacción a situaciones de emergencias en la Franja de Gaza no se habían compartido formalmente con otras oficinas sobre el terreno. En la encuesta de MOPAN, cinco de los ocho comentarios a la pregunta abierta sobre lecciones aprendidas se refirieron al bajo nivel de divulgación de lecciones aprendidas en el UNRWA. No obstante ya ha habido algunas nuevas iniciativas para registrar lecciones aprendidas, en particular, en el trabajo sobre género del UNRWA.

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

Cuando se les preguntó sobre hasta qué punto el UNRWA ofrece oportunidades a todos los niveles de la organización para compartir lecciones derivadas de la experiencia práctica, el 40% de los



encuestados calificó al UNRWA como “inadecuado” o “por debajo” y el 30% lo calificó con “adecuado” o “superior”. Entre los donantes en la sede central, el 43% respondió “no sabe”. No se interrogó a las organizaciones homólogas sobre este MI.



4. Conclusiones

El año 2011 marca la primera ocasión para que MOPAN haga participar a organizaciones comunitarias en su evaluación común. El UNRWA fue una opción osada, pero se trató de un socio bien dispuesto y solidario. El MOPAN trabajó estrechamente con el UNRWA para revisar la metodología y la encuesta en sí.

La presente conclusión se aísla de las calificaciones específicas extraídas de la evaluación MOPAN y apunta a proveer un mensaje que pueda contribuir al diálogo entre MOPAN, el UNRWA y sus socios.

El UNRWA es una organización singular dentro de la familia de las Naciones Unidas.

El UNRWA se estableció en 1949 como estructura provisional, pero, aun así, perdura después de 60 años y está trabajando para transformarse en una entidad moderna, orientada al desempeño y con capacidad para rendir cuentas. Su mandato combina las dimensiones humanitarias de la protección, la función de apoyo social de prestar ayuda y la agenda de desarrollo humano. Sirve a 4,76 millones de refugiados palestinos (incluidos sus descendientes). La Asamblea General no ha dado a ningún otro organismo de las Naciones Unidas un mandato tan complejo y ambicioso. El UNRWA recibe el apoyo de las Naciones Unidas, de gobiernos anfitriones y de muchos donantes internacionales y trabaja en un entorno volátil, políticamente sensible y propenso al conflicto en cinco terrenos de operaciones diferentes.

El UNRWA presta servicios básicos esenciales a refugiados palestinos, con el apoyo de personal informado y dedicado.

El UNRWA es la fuente de la mayor parte de los servicios de educación, salud, asistencia social y empleo para la mayoría de los refugiados palestinos que pueden ser elegidos para recibir apoyo. Responde a emergencias a medida que éstas van surgiendo y recibe elogios de las partes interesadas por su apoyo a una gran cantidad de refugiados, entre ellos personas marginales y vulnerables.

El UNRWA demostró tener liderazgo estratégico para la renovación organizativa

La gestión estratégica es una de las fortalezas del UNRWA. Con un importante apoyo de sus donantes, el UNRWA se embarcó en un ambicioso proceso de desarrollo organizativo e hizo mejoras dignas de destacar en todos los aspectos de la gestión estratégica en los últimos años en la gestión para resultados. Tiene políticas en marcha y la práctica está poniéndose al día con la teoría.

El UNRWA se ve obligado a gestionar dentro de un contexto volátil y sirve a una creciente cantidad de refugiados al tiempo que sus recursos se encuentran cada vez más limitados.

El UNRWA depende de aportes voluntarios de gobiernos e inicia cada año con un déficit pronosticado de casi 50 millones de dólares.

Aunque se están haciendo reformas positivas, el UNRWA se debe enfrentar a desafíos continuos en la gestión operativa.

El proceso de desarrollo organizativo del UNRWA ha llevado a reformas que probablemente aumenten la eficacia y eficiencia de sus operaciones, especialmente en la elaboración de presupuestos en base a resultados y en la gestión de los recursos humanos. No obstante, aun cuando se hayan creado políticas y marcos, la aplicación aún no se ha puesto a la altura de la teoría. Para que la aplicación se dé de forma uniforme en toda la Organización, va a ser necesario contar con capacitación, asistencia, liderazgo, recursos financieros y tiempo. Muchos de los desafíos del UNRWA se deben



a la envergadura de la organización, a su cultura e historia, a su mandato y al contexto político y cultura en el cual funciona. Dichos desafíos pueden motivar prácticas que menoscaban la eficiencia de la organización.

- La financiación a corto plazo dificulta la tarea de hacer planes a más largo plazo y ajustes a los programas. Debido a la insuficiencia crónica de fondos en los últimos cuatro bienios y a algunas limitaciones de los donantes en cuanto a la asignación de fondos destinados a fines determinados (más del 20% de la financiación del UNRWA en 2008-2009), el UNRWA debe esforzarse para administrar recursos escasos. Esto es especialmente difícil dado que el UNRWA es al mismo tiempo un proveedor de servicios primarios y un gran empleador de refugiados palestinos y no puede recortar presupuestos fácilmente o mover recursos a nuevas áreas necesitadas.
- El UNRWA incorpora tanto a personal internacional como a personal extraído de su población meta de refugiados palestinos y es una de las organizaciones de las Naciones Unidas más grande en cuanto a cantidad de funcionarios. El progreso del UNRWA introduciendo la gestión de desempeño relacionada con la programación y la gestión de recursos humanos es positivo y debe continuar.
- Los esfuerzos del UNRWA para delegar autoridad y para la toma de decisiones a nivel del terreno están progresando, pero las partes interesadas pueden no percibir aún todos los cambios efectuados. La igualdad de género es un área muy sensible, el UNRWA apenas ha comenzado a promover un diálogo constructivo sobre igualdad de género y sobre cómo el organismo puede ofrecer un mejor respaldo a ese tema.

El UNRWA gestiona relaciones complejas en un ambiente multicultural desafiante

El UNRWA apoya la transparencia en sus comunicaciones, a pesar de las complejidades de la multiplicidad de idiomas y de las graves limitaciones presupuestarias. Aun cuando no sea fácil determinar qué debe comunicarse, de qué forma y a quiénes, el UNRWA debería considerar los beneficios derivados de poner a disposición en su página web documentos en los idiomas de los principales interesados.

El UNRWA colabora con los socios de las Naciones Unidas

El UNRWA armoniza sus procedimientos con los requisitos de las Naciones Unidas, contribuye con las iniciativas entre organismos y tiene un papel de soporte en el diálogo sobre las políticas. No obstante, algunos encuestados consideran que debe hacer más esfuerzos para comunicar y coordinar con socios tales como organismos de las Naciones Unidas, gobiernos anfitriones, la Autoridad Palestina y organizaciones comunitarias.

El UNRWA recibe el apoyo de una amplia variedad de donantes centrales, con los cuales trabaja eficazmente.

Más de 60 donantes bilaterales y multilaterales contribuyen con la financiación de las operaciones del UNRWA. Cada donante tiene sus propias limitaciones, exigencias e intereses y a través de su Comité Asesor y de sus relaciones bilaterales, el UNRWA equilibra sus necesidades con las de sus muchos socios.

El UNRWA no ha maximizado lo suficiente sus conocimientos y experiencia

El UNRWA es el organismo más antiguo de las Naciones Unidas, que trabaja con refugiados palestinos y sus conocimientos podrían ser de utilidad para una multiplicidad de partes interesadas, pero aún no ha documentado ni compartido dichos conocimientos. El UNRWA podría mejorar varios aspectos de su gestión del conocimiento, principalmente: evaluación, inclusión de información sobre desempeño en sus informes para los interesados clave y la difusión de las lecciones aprendidas.

