



Consejo Económico y Social

Distr. general
12 de abril de 2022
Español
Original: inglés

Adopción de decisiones

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Junta Ejecutiva

Período de sesiones anual de 2022

14 a 17 de junio de 2022

Tema 7 del programa provisional*

Evaluación de la función del UNICEF como organismo principal o codirector de los grupos temáticos

Resumen**

Resumen

Según se define en los Compromisos Básicos para la Infancia en la Acción Humanitaria, la función del UNICEF como organismo principal de los grupos temáticos consiste en “promover el cumplimiento de los principios humanitarios a la hora de apoyar la dirección y la coordinación de la respuesta humanitaria junto con las autoridades nacionales y locales”. Esta evaluación se encargó en 2020 para arrojar luz sobre las dificultades y oportunidades que se le presentan a la organización en el desempeño de sus responsabilidades como organismo principal de los grupos temáticos, a fin de evaluar los avances logrados en los últimos siete años y fundamentar el rumbo futuro de la función de organismo principal de los grupos temáticos en el UNICEF. La primera evaluación de la función de organismo principal de los grupos temáticos del UNICEF se llevó a cabo en 2013 y la presente sirve como ejercicio de seguimiento.

La evaluación indica que el UNICEF está cumpliendo, en líneas generales, con las principales responsabilidades de coordinación que conlleva la función de organismo principal de los grupos temáticos, tanto los de escala mundial como los nacionales. Aunque la evaluación ofrece algunos ejemplos prometedores de dirección, también señala que las responsabilidades de dirección de la función de organismo principal de los grupos temáticos no están tan bien definidas ni se han cumplido en el mismo grado.

La evaluación señala que los grupos temáticos de países concretos se han convertido en “cauces de procesos” y se ven desbordados por tareas engorrosas que socavan la visión y el pensamiento estratégicos. Arroja luz sobre el apoyo, por lo general insuficiente, que presta el UNICEF a los coordinadores de los grupos

* E/ICEF/2022/9.

** El resumen del informe de evaluación se publica en todos los idiomas oficiales. El informe completo se encuentra disponible en inglés en el sitio web de la Oficina de Evaluación del UNICEF (véase el anexo).

Nota: El presente documento ha sido procesado en su totalidad por el UNICEF.



temáticos, y advierte que el Fondo no da una dirección clara en el plano nacional acerca de la aplicación de compromisos como la rendición de cuentas ante las poblaciones afectadas, la localización, vínculo entre la asistencia humanitaria y el desarrollo y la importancia crucial de la protección.

Cabe destacar que algunas de las conclusiones de la evaluación apuntan a cuestiones que vienen arrastrándose desde hace más de siete años, cuando se plantearon en la evaluación CLARE I original. Estas cuestiones requieren ahora una atención urgente por parte del UNICEF si la organización está dispuesta a desempeñar plenamente su función de organismo principal de los grupos temáticos. La evaluación generó 3 recomendaciones principales y 12 subrecomendaciones para dar respuesta a los problemas y las dificultades subyacentes que se enumeran en el informe.

En la sección VI se recogen los elementos de un proyecto de decisión para su examen por parte de la Junta Ejecutiva.

I. Introducción

1. El enfoque de gestión por grupos temáticos se concibió en el marco general de la iniciativa de reforma humanitaria emprendida por el Comité Permanente entre Organismos (CPO) en 2005. Mediante el fortalecimiento de las alianzas en varios sectores clave de la respuesta humanitaria —o “grupos temáticos”, como pasaron a denominarse—, el enfoque pretendía mejorar la previsibilidad, la capacidad de respuesta, la coordinación y la rendición de cuentas en la respuesta humanitaria. Se formalizaron las direcciones de todos los grupos temáticos, que asumieron organismos u organizaciones concretas. El UNICEF fue designado organismo principal de los grupos temáticos de Nutrición y de Agua, Saneamiento e Higiene, y organismo codirector, junto con Save the Children International, del de Educación, así como organismo coordinador para el ámbito de responsabilidad de protección de la infancia, dentro del grupo temático de Protección.

2. En 2013 se llevó a cabo una primera evaluación global de la función del UNICEF como organismo principal de los grupos temáticos en la acción humanitaria (CLARE I). La evaluación concluyó que, en líneas generales, el UNICEF había hecho una contribución considerable al desempeño de su función de organismo principal de los grupos temáticos, con resultados positivos. Otras evaluaciones, revisiones y ejercicios de evaluación llevados a cabo desde entonces han puesto de manifiesto avances en este aspecto.

3. Desde CLARE I, el panorama humanitario ha experimentado cambios fundamentales, y el enfoque de gestión por grupos ha seguido madurando y evolucionando para dar respuesta a dichas tendencias. En el momento en que CLARE I estaba en marcha, la agenda transformativa —un conjunto de acciones acordadas por los directores del CPO en diciembre de 2011— se hallaba en las primeras fases de su puesta en práctica. Por tanto, el informe contenía una somera referencia al “ciclo de programa integrado de la agenda transformativa” y señalaba que las herramientas aún no se habían probado. Sin embargo, en los años siguientes, la metodología del ciclo de programación humanitaria empezó a predominar en el trabajo de los grupos temáticos de países concretos. La Cumbre Humanitaria Mundial de 2016 y el Gran Pacto resultante desembocaron en una segunda serie de reformas. Este proceso asistió a la adopción de varios compromisos, especialmente en los ámbitos de la rendición de cuentas ante las poblaciones afectadas, el efectivo como modalidad preferida para la prestación de asistencia a las personas necesitadas, la diversidad, la equidad y la inclusión, el papel central de los agentes locales y el vínculo entre el socorro y el desarrollo (y la paz). Si bien algunos de estos compromisos no eran estrictamente nuevos, antes de 2016 se habían articulado a menudo de manera imprecisa y las responsabilidades en cuanto a su aplicación no estaban claras. A raíz del Gran Pacto, la puesta en práctica de muchos de ellos pasó a ser responsabilidad de los grupos temáticos, lo que aumentó el volumen y la complejidad de su trabajo.

4. En 2013, CLARE I advirtió sobre lo que consideraba un “aumento descontrolado” de los grupos temáticos. Sostuvo que la proliferación de contextos en los que se estaba aplicando el enfoque de gestión por grupos, agravada por los plazos prolongados de la activación de los grupos, limitaba la capacidad del UNICEF para llevar a cabo su función de organismo principal, lo que se traducía en una mayor dispersión de los esfuerzos y los recursos. Desde entonces han aumentado considerablemente las necesidades de financiación humanitaria de la organización: entre 2014 y 2018, las necesidades de financiación a través del llamamiento de la Acción Humanitaria para la Infancia crecieron más de un 70%. En 2020, las necesidades de financiación humanitaria aumentaron a 6.320 millones de dólares, la mayor cifra requerida hasta la fecha por el UNICEF para la acción humanitaria. Pese a ello, los recursos siguen siendo escasos en relación con las necesidades.

5. La pandemia de la enfermedad por coronavirus de 2019 (COVID-19) agravó esta situación y llegó en un momento en el que las necesidades humanitarias eran ya elevadas. Es posible que las repercusiones a largo plazo de la COVID-19 sean mayores si cabe en términos de seguridad alimentaria, oportunidades educativas y medios de subsistencia. Las repercusiones económicas de la pandemia podrían provocar al mismo tiempo una importante disminución de la financiación humanitaria, lo que entraña el riesgo de que aumente todavía más la disparidad entre las necesidades y la capacidad de respuesta humanitaria disponible. No cabe duda de que dicha disparidad repercutirá en los grupos temáticos y en la forma de dirigirlos. La Oficina de Evaluación del UNICEF encargó la presente evaluación CLARE — CLARE II— en el momento en que la COVID-19 estaba empezando a afectar a las vidas de las personas de todo el mundo. Se incorporó un “prisma COVID-19” al diseño de la evaluación para garantizar que su finalidad y sus objetivos siguieran siendo pertinentes y pudieran generar pruebas útiles tanto en el contexto actual como en el mundo posterior a la pandemia.

II. Enfoque de la evaluación

6. La evaluación revisó la experiencia del UNICEF como organismo principal de los grupos temáticos desde 2013; a tal fin, valoró los progresos e identificó las deficiencias pendientes desde la evaluación CLARE I, y formuló recomendaciones orientadas a ayudar al Fondo a mejorar su desempeño como organismo principal en el futuro.

7. Examinó los cuatro grupos temáticos dirigidos o codirigidos por el UNICEF — a saber, los de Nutrición, Educación, Agua, Saneamiento e Higiene, y el ámbito de responsabilidad de la protección de la infancia—, centrándose en todos por igual. Investigó el desempeño de la función de organismo principal del UNICEF a escala mundial, regional y nacional. En el plano mundial, la evaluación valoró el papel de la organización en la dirección de los grupos temáticos mundiales en el establecimiento de políticas, normas y directrices; la creación de capacidad de respuesta; la prestación de apoyo operacional; y la consecución de sinergias con otros grupos temáticos (mundiales) y la colaboración entre grupos temáticos a través del grupo de coordinación mundial. En el plano nacional, y centrándose especialmente en los contextos de ocho países (Burkina Faso, Etiopía, Malí, Mozambique, Nigeria, la República Democrática del Congo, el Sudán y Sudán del Sur), la evaluación consideró la manera en que el Fondo ha cumplido con sus responsabilidades de organismo principal en apoyo de la prestación de servicios; la justificación de la toma de decisiones estratégicas del coordinador humanitario o el equipo humanitario de país; la planificación e implantación de las estrategias de los grupos temáticos; la supervisión y evaluación del rendimiento; y la ejecución de una planificación de contingencias y medidas de promoción sólidas.

8. La función del UNICEF como organismo principal de los grupos temáticos se describe en los Compromisos Básicos para la Infancia en la Acción Humanitaria: “apoyar la dirección y la coordinación de la respuesta humanitaria junto con las autoridades nacionales y locales, y de conformidad con los principios humanitarios”.

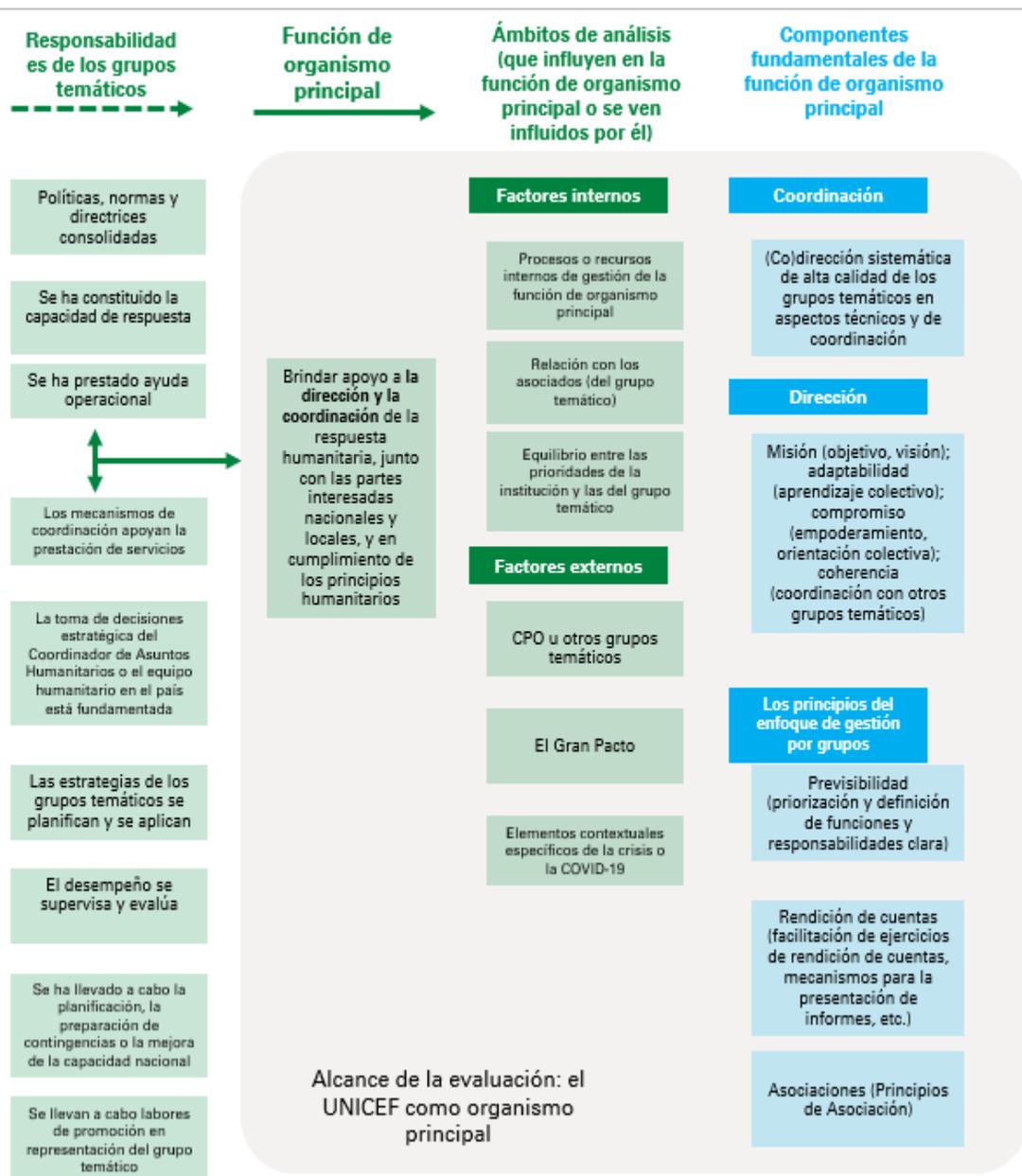
9. De acuerdo con esta definición, el equipo de evaluación separó las responsabilidades de los organismos principales en dos categorías amplias, aunque relacionadas entre sí: coordinación y dirección. La figura I ofrece una representación visual del modelo lógico utilizado para el análisis.

10. El modelo presenta las principales vías causales que subyacen al compromiso del UNICEF como organismo principal de los grupos temáticos, indicadas con flechas verdes. El campo gris claro muestra el alcance de la evaluación, que abarcó el papel general de coordinación y dirección que desempeña el UNICEF como organismo

principal, en lugar de la medida en que los miembros de los grupos temáticos dirigidos por el Fondo han desempeñado en términos más generales las responsabilidades programáticas y operacionales dentro de sus respectivos sectores. La perspectiva acumulativa evaluó la forma en que el UNICEF ha llevado a cabo su función de organismo principal en la práctica, así como los progresos realizados desde 2013. Los progresos se evaluaron en relación con los principios del enfoque de gestión por grupos, a saber, la previsibilidad, la rendición de cuentas y las asociaciones. Además, se tuvieron en cuenta los compromisos asumidos en la Cumbre Humanitaria Mundial o que estuviesen en línea con el Gran Pacto, así como las recomendaciones de CLARE I. Dado que la función de organismo principal incluye responsabilidades específicamente relacionadas con la dirección, así como con la coordinación, y con vistas a extraer lecciones de manera formativa —a fin de que el UNICEF esté mejor equipado para ejercer una dirección (o codirección) sistemática y de alta calidad de los grupos temáticos—, la evaluación también consideró un conjunto de puntos de referencia vinculados de un modo concreto a los estilos de dirección.

11. La evaluación empleó un enfoque de métodos mixtos, recopilando datos de ámbito mundial, regional y nacional. Debido a las restricciones a la circulación causadas por la pandemia de COVID-19, el equipo de evaluación utilizó herramientas virtuales de recopilación de datos, entre ellas entrevistas semiestructuradas a distancia con informantes clave, una encuesta en línea entre los asociados de los grupos temáticos del UNICEF y los coordinadores de los grupos temáticos, y un debate de grupo focal con miembros del grupo de referencia de la evaluación para validar conclusiones específicas. Los datos primarios recopilados mediante estos métodos se calcularon empleando las conclusiones de una revisión sistemática de documentos y su posterior análisis.

Figura I
Modelo lógico de la presente evaluación



III. Conclusiones de la evaluación

A. Responsabilidades de la coordinación mundial

12. El UNICEF desempeña tres funciones principales en la ejecución de sus responsabilidades de coordinación mundial: establecimiento de normas y políticas, creación de capacidad de respuesta y apoyo operacional. La respuesta de los grupos temáticos a la pandemia de COVID-19 es un ejemplo claro: se han promulgado nuevas políticas y emitido nuevas orientaciones técnicas, se han desarrollado o adaptado materiales de capacitación y se ha proporcionado un amplio apoyo operacional, especialmente a través de las funciones de los servicios de asistencia y los grupos de

trabajo de los grupos temáticos, incluso en países en los que no se ha activado el enfoque de gestión por grupos.

1. Apoyo técnico y operacional

13. La orientación técnica y el apoyo operacional cotidianos parecen ser el ámbito en el que más han madurado los grupos temáticos mundiales desde 2013. Proporcionan una amplia capacidad de refuerzo a través de equipos de apoyo rápido sobre el terreno, elaboran materiales de orientación y asesoramiento técnico pertinentes, facilitan módulos y actividades de capacitación y ponen en marcha herramientas de información y gestión normalizadas. Su función de servicio de asistencia es especialmente apreciada por los grupos temáticos de países concretos.

14. La función normativa y de políticas del organismo principal de los grupos temáticos se extiende también a la estrategia y la visión sobre cuestiones a más largo plazo. A este respecto, un análisis de documentos hecho por el equipo de evaluación reveló que había pocos documentos relacionados con el enfoque estratégico e institucional del UNICEF en relación con su función de organismo principal. De los más de 150 documentos examinados, solo una tercera parte menciona la función de organismo principal y solo una quinta parte explica concretamente lo que implica, más allá de una o dos frases. En los casos en los que existe dicha documentación, refleja y pone en práctica en gran medida las normas y políticas del CPO. No obstante, existe un vacío importante en los documentos y políticas del CPO que aclaran la función de organismo principal en términos de dirección. Las orientaciones del CPO sobre los grupos temáticos de 2006, el único documento que cubre la función de organismo principal mundial, están notablemente desfasadas. Ya en 2013, CLARE I había señalado que la orientación del CPO sobre los grupos temáticos se estaba quedando obsoleta en varios aspectos, como el seguimiento del desempeño de los grupos temáticos mundiales. Hasta la fecha no hay pruebas de que esta cuestión se haya retomado desde 2013, y las orientaciones del CPO sobre los grupos temáticos han seguido centrándose en gran medida en el ámbito nacional. Parecen necesarios análisis de ámbito mundial y un asesoramiento práctico acerca de cómo reaccionar ante las nuevas tendencias y dificultades que se presentan.

15. En la evaluación se observó una falta de claridad —así como cierta discrepancia— en torno a si la orientación principal de los grupos temáticos mundiales debe ser el establecimiento de la dirección y las prioridades estratégicas o los servicios prácticos de coordinación diaria y la asistencia técnica a los grupos temáticos de los países. Los coordinadores de los grupos temáticos disponen de pocas orientaciones sobre cómo abordar el equilibrio entre ambos campos, mientras que los informantes clave indicaron que esto depende de la persona que desempeñe la función. En todos los niveles y al margen del grupo temático de que se trate, los informantes mencionaron que el proceso, la dirección y la orientación de la coordinación de los grupos dependen de la persona que los dirige, más que de un enfoque institucional acordado y coherente. El cambio de la orientación de algunos grupos temáticos mundiales, que pasó de centrarse en las operaciones a las políticas (o viceversa), se produjo con el cambio del coordinador del grupo y parece estar relacionado con su formación, intereses o la idea que tiene del papel de los grupos temáticos. En resumen, el UNICEF, como organismo principal, no ha ofrecido una dirección clara sobre cuál debe ser la orientación de los grupos temáticos.

B. Responsabilidades de la coordinación en los países

1. Carga de trabajo adicional y grupos temáticos como “cauces de procesos”

16. El UNICEF ha registrado notables avances en el cumplimiento de sus responsabilidades de coordinación de grupos temáticos de ámbito nacional. Los resultados de las encuestas muestran, en general, un gran aprecio por la forma en que la organización trabaja como organismo principal de los grupos temáticos en este sentido, y las partes interesadas entrevistadas señalaron que el UNICEF era equiparable a otros organismos principales y mencionaron, en particular, los esfuerzos realizados por la organización para dotarse de una capacidad específica para la función de coordinación.

17. Desde los primeros días del enfoque de gestión por grupos se han ido asignando progresivamente más responsabilidades a los grupos temáticos nacionales, que se han convertido en los cauces de procesos como el desarrollo del plan de respuesta humanitaria, el seguimiento y la gestión del ciclo de programación humanitaria para el sector y la preparación de las asignaciones de fondos mancomunados. También hay ocasiones en las que se ha pedido a los grupos temáticos que pongan en marcha iniciativas programáticas del UNICEF, como la integración de las transferencias en efectivo en la respuesta del Fondo. La evaluación determinó que el UNICEF ha obtenido buenos resultados en materia de coordinación: habida cuenta de la creciente complejidad de los contextos en los que se activan los grupos temáticos y la proliferación de tareas, no es un logro menor.

18. Al mismo tiempo, los coordinadores de los grupos temáticos señalaron su frustración ante la proliferación de tareas y la medida en que este aumento de la actividad va en detrimento de un producto de calidad. Muchos coordinadores de grupos temáticos manifestaron su descontento con la gran carga de trabajo que suponen los asuntos de coordinación rutinarios, lo que, según señalaron, no deja margen para un pensamiento más estratégico o una reflexión sobre la situación del grupo. Los coordinadores de los grupos temáticos y los gestores de información comunican que dedican gran parte de su tiempo a responder a las expectativas del sistema, como rellenar plantillas de información, recopilar datos para los paneles o responder a otras solicitudes de información. Sin embargo, los asociados de los grupos temáticos agradecerían que hubiese más análisis sobre los logros y las carencias. En general, los datos señalan que el UNICEF, como organismo principal, no da prioridad a un enfoque específico de los datos, la información o el análisis para la toma de decisiones estratégicas. Esto implicaría determinar qué tipo de datos son relevantes y necesarios, para quién y cuándo, y cuestionar al mismo tiempo si el énfasis en los datos y el procesamiento de grandes volúmenes de información podría acabar produciéndose en detrimento de su análisis y uso.

2. Relaciones con los asociados

19. El equipo de evaluación observó que, en términos generales, las partes interesadas apreciaron los esfuerzos del UNICEF por movilizar recursos para la respuesta colectiva a través de los grupos temáticos. Sin embargo, hubo un alto grado de variación en las opiniones sobre si el Fondo se preocupa principalmente por su propia financiación o si trabaja para movilizar recursos en favor del colectivo. Aunque el equipo de evaluación no pudo llegar a sus propias conclusiones a este respecto, por el carácter colectivo de los grupos temáticos, la percepción de los asociados es importante. Sería conveniente seguir reflexionando sobre el motivo de estas percepciones y sobre lo que puede hacer el UNICEF para abordar las impresiones negativas de su papel en la movilización de recursos.

20. El papel de los grupos temáticos en la movilización y preparación de las decisiones de asignación de financiación para todas las respuestas sectoriales ha aumentado sustancialmente a lo largo de los años. En un principio no se pretendía que los grupos temáticos desempeñasen un papel central en los procesos de asignación de fondos, una función suplementaria que presenta ventajas e inconvenientes. Encomendar la preparación de las decisiones relativas a la asignación de fondos a los grupos temáticos reforzaría, en principio, su carácter colectivo, siempre que dichas decisiones sean transparentes y cuenten con la participación de todo el grupo temático de que se trate. Al mismo tiempo, cuando las decisiones sobre la financiación recaen sobre quienes también están en posición de recibirla, existe un claro conflicto de intereses.

21. La mayor divergencia de opiniones se produjo acerca de si el Fondo, como organismo principal, anteponía sus propios intereses o los del colectivo, es decir, hasta qué punto se considera al UNICEF un intermediario honesto en su papel de organismo principal. A primera vista, las respuestas a las dos preguntas de la encuesta sobre cómo equilibra el Fondo sus propios intereses como organismo con los del colectivo parecen positivas. Sin embargo, se observó una variación considerable entre los contextos, y esta pregunta también registró uno de los mayores grados de desacuerdo, lo que indica que su efecto es relativamente polarizador. El deseo de la organización de tener relevancia se mencionó repetidas veces en las entrevistas con los asociados de los grupos temáticos, que dijeron que el UNICEF pretende utilizar los grupos para promover o implantar su propio programa.

22. Otra preocupación planteada por algunos informantes clave estaba relacionada con la dinámica de poder que puede existir entre una gran organización internacional como el UNICEF y las organizaciones no gubernamentales nacionales y locales, algo que puede tener consecuencias negativas para la calidad de la alianza. Algunas organizaciones no gubernamentales, por ejemplo, podrían contemplar su participación en el grupo con menos libertad, por miedo a que repercuta en su financiación. También hubo opiniones dispares sobre la aplicación por parte de los grupos temáticos de los distintos países de los Principios de Asociación, a saber, la igualdad, la transparencia, el enfoque orientado a los resultados, la responsabilidad y la complementariedad.

3. Dotación de personal

23. La dotación continua de personal de los puestos de dirección de los grupos temáticos, incluidos el de coordinador y el de gestor de información, que se ha convertido en la configuración estándar de la dirección de los grupos temáticos, resulta fundamental para la coordinación de los grupos a escala nacional. En 2013, la evaluación CLARE I observó que el “doble mandato” —la práctica de desempeñar el papel de organismo principal y asumir a la vez las responsabilidades programáticas y operacionales específicas del UNICEF— era frecuente, ya que apenas un 28% del personal trabajaba a tiempo completo en las actividades de los grupos temáticos. El UNICEF parece haber hecho importantes esfuerzos por mejorar esta situación. En 2020, el 61% de los coordinadores de los grupos temáticos y el 39% de los oficiales de gestión de la información de ámbito nacional de los grupos temáticos dirigidos o codirigidos por el Fondo ocupaban puestos específicos a tiempo completo. Pese a ello, y si bien cabe felicitar al UNICEF por esta mejora, no se alcanza la situación idónea del 100% de personal específico contratado a plazo fijo y sigue siendo frecuente que estos puestos queden sin cubrir en el plano nacional, a veces durante períodos prolongados.

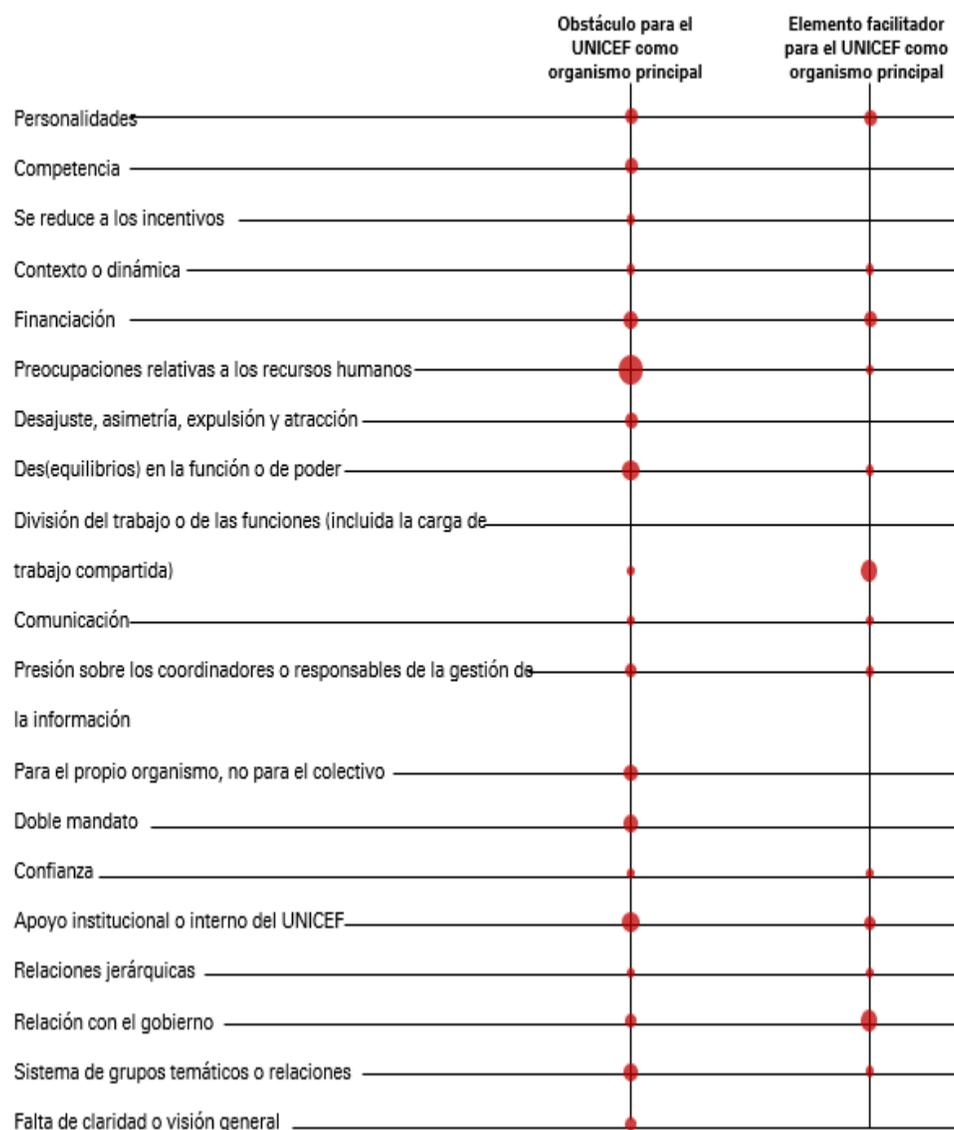
24. En relación con este déficit de personal, existe la percepción de que en el UNICEF los puestos de coordinadores de grupos temáticos no se valoran de la misma

manera que los demás. El equipo de evaluación detectó muchas veces esta opinión: casi la mitad de los coordinadores de grupos temáticos que respondieron a la encuesta indicaron que la organización únicamente atendía sus necesidades de forma parcial o no las atendía en absoluto. El análisis de las entrevistas con los informantes clave indica que las preocupaciones en materia de recursos humanos —que incluyen el doble mandato, la alta rotación y las vacantes, así como la falta de trayectorias profesionales para los puestos de coordinador de grupos temáticos— y la falta de apoyo institucional del UNICEF como organización para la función de organismo principal fueron los dos aspectos negativos que más se mencionaron sobre el desempeño de dicha función por parte del UNICEF.

25. La figura II se elaboró a partir de la codificación sistemática de todas las entrevistas con informantes clave y muestra la codificación cruzada de los diversos factores mencionados, y dónde han señalado los entrevistados que dichos factores influyen negativa o positivamente en la forma en que el UNICEF desempeña su función de organismo principal.

Figura II
Descripción general de los obstáculos y elementos facilitadores percibidos del UNICEF como organismo principal de un grupo temático
Entrevistados clave para proporcionar información
Planos mundial, regional y nacional

Cuanto más grande sea el punto rojo, más han indicado los entrevistados que este ámbito es un obstáculo o un elemento facilitador para que el UNICEF desempeñe su función de organismo principal.



C. Dirección

1. Compromisos en materia de dirección

26. El grupo temático no es un mecanismo que pueda gestionarse de manera jerárquica, con un enfoque descendente de mando y control, sino que en él las decisiones se adoptan a través de un proceso de consulta y participación. La dirección es fundamental a la hora de aportar ideas y planes, implicar a los asociados en intercambios colectivos y proponer rumbos compartidos o comunes significativos. En

este sentido, hay pruebas abrumadoras de que el UNICEF no ha prestado la debida atención a los aspectos relativos a la dirección de la función de organismo principal.

27. Dos preguntas descriptivas fundamentales sirvieron de base para esta línea de investigación. La primera es: “¿Quién desempeña en la práctica la función de organismo principal en el UNICEF: el coordinador del grupo temático, la Unidad de Coordinación de los Grupos Temáticos Mundiales, el representante en el país, el director regional, la Oficina de Programas de Emergencia, la División de Programas o todos ellos?”. La segunda es: “Suponiendo que las seis partes tengan una función de organismo principal (dirección), ¿cómo se relacionan sus diferentes funciones y responsabilidades de organismo principal?”.

28. La figura III ofrece una representación visual de los seis agentes del UNICEF que comparten la responsabilidad de dirección del organismo principal. Son los siguientes:

a) Los coordinadores de los grupos temáticos se han convertido en la personificación del organismo principal. Los coordinadores de los grupos temáticos, ya sea de ámbito mundial o nacional, reconocieron y explicaron la importancia de la dirección durante las entrevistas. Varios afirmaron que deben velar por que haya un ambiente abierto que fomente un enfoque inclusivo y participativo y describieron su papel como de facilitación. Algunos también observaron que se apoyan en el grupo de asesoramiento estratégico del grupo temático como mecanismo de consulta e intercambio de ideas. Sin embargo, los coordinadores de los grupos temáticos indicaron asimismo que la orientación de su organismo es principalmente interna y señalaron una falta de interés general por parte del UNICEF en sus responsabilidades de coordinación y dirección de los grupos temáticos.

b) La Unidad de Coordinación de los Grupos Temáticos Mundiales desempeña un papel clave en lo que respecta a la dirección, ya que puede potenciar el papel de organismo principal del UNICEF en relación con los cuatro grupos temáticos. Esta dependencia se encarga de poner en contacto a los coordinadores de los grupos temáticos con todo lo que ocurre en la Oficina de Programas de Emergencia y otras divisiones del UNICEF, y viceversa. Es el puente que une el interés del UNICEF como organismo y lo que hace, en calidad de organismo principal, por el colectivo a escala mundial. Además, el hecho de tener un papel de coordinación para tres grupos temáticos y un ámbito de responsabilidad también implica que podría desempeñar un papel esencial en el trabajo sobre la “intersectorialidad”.

c) En el plano nacional, el representante del UNICEF desempeña un papel clave con respecto a los grupos temáticos. El representante decide acerca de la dotación de personal de los puestos de coordinación de los grupos temáticos, lo que incluye, por ejemplo, determinar cuál debe ser la procedencia de los recursos financieros para estas funciones. Del mismo modo, el representante es el superior administrativo jerárquico de los coordinadores de los grupos temáticos, aunque puede optar por delegar esta función.

d) El papel de las oficinas regionales con respecto a los grupos temáticos no es perceptible de inmediato, una cuestión también señalada en CLARE I. Aunque los grupos temáticos existen a escala mundial y nacional, no hay grupos temáticos regionales. No obstante, el director regional ocupa una posición importante a la hora de garantizar que los representantes del UNICEF informen sobre sus responsabilidades en la supervisión de la función de organismo principal en el plano nacional. Además, se pide al personal del UNICEF presente a escala regional que preste apoyo, ya sea en cuestiones técnicas o en términos de cubrir puestos en los grupos temáticos o dar asistencia a dichos puestos. Las oficinas regionales también aprueban la dotación de personal en las oficinas de país, lo que incluye al personal de los grupos temáticos.

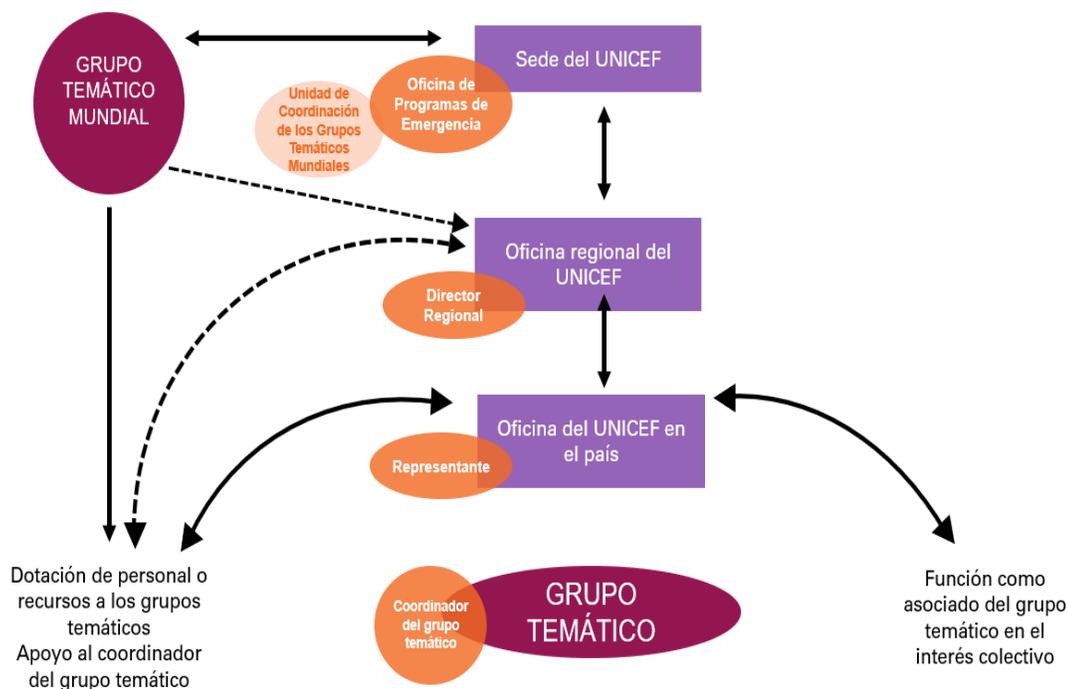
e) La Oficina de Programas de Emergencia tiene responsabilidades de supervisión directa sobre la Unidad de Coordinación de los Grupos Temáticos Mundiales a nivel global. La Oficina también representa al UNICEF en el CPO y en el Grupo Directivo para Emergencias, lo que le permite trasladar a estos órganos cualquier cuestión en materia de políticas u operacional relacionada con los grupos temáticos.

f) Por último, el personal técnico o de “programas” tiene, asimismo, un papel especial en lo que respecta a la función de organismo principal de la organización. Todas las secciones técnicas del UNICEF cuentan con expertos humanitarios que participan en los cuatro grupos temáticos en los planos mundial y nacional. Representan al UNICEF, al igual que otros participantes en los grupos temáticos representan a sus organismos, aunque la función de organismo principal y la gran capacidad técnica y experiencia del Fondo les otorga un importante papel de dirección en cuanto al contenido.

29. Todos los agentes del UNICEF mencionados tienen un papel que desempeñar en la provisión de dirección como organismo principal de los grupos temáticos. En este momento, se hace demasiado hincapié en los coordinadores de los grupos temáticos, que no reciben suficiente apoyo institucional de otras partes del Fondo. La evaluación CLARE I había señalado la existencia de diferentes estructuras jerárquicas en las distintas oficinas de país, y que las relaciones jerárquicas directas con un representante pueden ayudar a garantizar que las cuestiones del grupo temático se comuniquen claramente a un equipo humanitario en el país. Las relaciones jerárquicas alternativas siguen suponiendo un obstáculo importante que impiden que el UNICEF pueda desempeñar correctamente su función de organismo principal.

30. Esta falta de apoyo no es necesariamente una cuestión de ausencia de voluntad, sino consecuencia de que la organización aún no ha reconocido que su función de organismo principal podría tener mayor efecto a la hora de lograr su misión humanitaria que los objetivos limitados consustanciales a una mentalidad y orientación de organismo individual.

Figura III
Responsabilidad de dirección compartida del papel de organismo principal del grupo temático



2. Enfoque estratégico

31. La formulación de una estrategia y un establecimiento claro de las prioridades de las tareas son componentes esenciales de la dirección. También constituyen una dificultad inherente a un entorno interinstitucional colectivo. En general, los asociados de los grupos temáticos apreciaron la labor del UNICEF a este respecto.

32. A escala mundial, todos los grupos temáticos tienen una estrategia y disponen de un grupo de asesoramiento estratégico. Los grupos de asesoramiento estratégico de los grupos temáticos son el principal mecanismo para debatir y acordar la estrategia, los planes de trabajo y otras prioridades. Los informantes clave señalaron que en el caso de algunos grupos de asesoramiento estratégico las funciones se han vuelto más claras y estructuradas en los últimos años. Aun así, otros fueron menos positivos. Algunos cuestionaron el tamaño de sus grupos o señalaron que no se encargaban de cuestiones estratégicas, sino que se dedicaban a asuntos cotidianos.

33. El equipo de evaluación observó que varias de las estrategias de los grupos temáticos mundiales contenían multitud de prioridades y parecían más bien planes de acción o de trabajo que estrategias que establecieran una visión y unos objetivos. Esto podría estar vinculado con el horizonte de planificación de los grupos temáticos, que a su vez suele guardar relación con una financiación a corto plazo o al ciclo corto de la planificación humanitaria en general. Otros informantes clave lo relacionaron con el excesivo volumen de trabajo y señalaron que no tienen tiempo para pararse a examinar los objetivos estratégicos a más largo plazo. Podría decirse que ejercer la dirección consiste en parte en crear espacio para los debates estratégicos y las formas de trabajar. Las partes interesadas comunicaron que podían dedicar muy poco tiempo a reflexionar dentro de los grupos temáticos sobre cuestiones como la forma en que mejor trabaja en conjunto el grupo temático, cómo aprovechar la complementariedad

de las ventajas comparativas de los organismos o, lo que es más importante, cómo puede prestar el organismo principal un mejor servicio a todo el grupo temático.

3. Codirección y dirección colectiva

34. La evaluación considera la dirección como una labor colectiva en la que cada asociado del grupo temático tiene la responsabilidad de aportar propuestas y sugerir direcciones que obren en favor de la consecución de objetivos comunes. Si se aplica como es debido, la codirección puede considerarse un acuerdo óptimo que combina los conceptos de asociación y liderazgo colectivo.

35. En general, el UNICEF parece estar abierto a los acuerdos de codirección a escala nacional. No obstante, las experiencias han sido dispares. Hubo una gran variación en la forma de describir los acuerdos de liderazgo compartido a nivel nacional, entre ellos los siguientes: copresidencias/responsables, presidencia y copresidencia, cocoordinadores, cofacilitadores y varios términos más. La elección de la terminología depende en parte de cómo se entienda la codirección, es decir, si se trata de una cuestión de delegación de tareas del organismo principal en el “codirector” o de un reparto equitativo en el que hay dos codirectores. La primera disposición presupone un grado de autoridad del organismo principal sobre el codirector, mientras que la segunda implica una relación de paridad entre asociados iguales. La evaluación recopiló pruebas de peso que indican que los acuerdos de coordinación denominados “de codirección” apenas se ajustan a este concepto, por la sencilla razón de que son una mera división práctica de las tareas (de coordinación) sin que concurra prácticamente ninguna función de liderazgo o visión.

36. La dirección colectiva tiene un encaje perfecto con las asociaciones. Los informantes clave apreciaron en general la forma en que el UNICEF aborda las asociaciones, en calidad de organismo principal, y el equipo de evaluación la considera sólida. En otras palabras, la práctica de los grupos temáticos puede equivaler a un liderazgo colectivo aunque no adopte esa denominación. La evaluación encontró pruebas de liderazgo colectivo en los grupos temáticos, especialmente en el plano mundial, y en algunos casos a escala nacional. Los informantes clave señalaron algunos buenos ejemplos de un ambiente colectivo sobre el terreno, al indicar, por ejemplo, que los asociados de los grupos temáticos tienen la oportunidad de participar no solo en términos de presentación de sus actividades, sino también haciendo aportes sustantivos a las ideas y estrategias. En respuesta a la pregunta de si el UNICEF, como organismo principal, promueve enfoques o iniciativas innovadoras, los encuestados destacaron habitualmente que el coordinador anima a los asociados a aportar opiniones e ideas. Sin embargo, cabe destacar que una gran mayoría de los encuestados relacionó la dirección colectiva de los grupos temáticos con la iniciativa de determinadas personas, más que con sistemas formales de liderazgo colectivo.

4. Rendición de cuentas y proveedor de última instancia

37. Las directrices del CPO de 2006 sobre el enfoque de gestión por grupos establecieron por primera vez las expectativas y las responsabilidades de los organismos principales de los grupos temáticos. Si bien los términos de referencia genéricos para los organismos principales de los grupos temáticos de ámbito nacional y las principales áreas de responsabilidades establecidas en esas directrices se mantienen a grandes rasgos, se han publicado otros documentos que describen las funciones, las responsabilidades y las obligaciones en materia de rendición de cuentas de los organismos principales y los coordinadores de los grupos temáticos. El resultado es una mezcolanza de “doctrinas” de grupos temáticos que dificulta una articulación clara de las obligaciones en materia de rendición de cuentas de los organismos principales. Esta falta de claridad se ve agravada por la amalgama entre

lo personal y lo institucional: los asociados de los grupos temáticos suelen considerar que la dirección recae sobre el coordinador del grupo temático y no sobre el organismo principal. De igual manera, no siempre está claro dónde terminan las responsabilidades en materia de rendición de cuentas del organismo principal y dónde comienzan las del grupo temático en general, o de la respuesta en su conjunto. En los planos tanto mundial como nacional, la rendición de cuentas puede seguir siendo imprecisa si no se establece una conexión entre un desempeño insuficiente y la dirección del grupo temático. La herramienta de seguimiento del desempeño de la coordinación de los grupos temáticos podría ser un indicador indirecto útil de la rendición de cuentas del organismo principal, pero tendría que permitir hacer un análisis cualitativo acerca de lo que funciona y lo que no. No obstante, actualmente está muy orientada al proceso y examina una gran cantidad de actividades de los grupos temáticos, limitándose a verificar los elementos que se han cumplido.

38. Asimismo, vinculada a la cuestión de la rendición de cuentas del organismo principal, está la responsabilidad de este de intervenir como “proveedor de última instancia”. Este concepto se introdujo en 2006. Poco después, en 2008, el CPO publicó unas directrices operacionales que lo matizaban y “aclaraban”. La evaluación CLARE I observó que el personal del grupo temático y los asociados tenían una interpretación muy diferente de lo que implica el concepto, y desde 2013 esta situación prácticamente no ha cambiado. Por lo tanto, no es de extrañar que la presente evaluación haya constatado que el UNICEF sigue abordando el concepto de un modo poco sistemático. Es menester rectificar esto. El concepto en sí está plagado de problemas, lo que dificulta sumamente llegar a una interpretación coherente y común. El Fondo haría bien en tratar de aclarar el principio y la responsabilidad de los grupos temáticos a través del CPO.

5. Compromisos normativos

39. La dirección consiste, en parte, en trazar caminos, fijar rumbos y proponer nuevas formas de trabajo en función de los cambios de contexto o de las nuevas tendencias y compromisos normativos. La presente evaluación examinó cuatro compromisos de política humanitaria que se consideraron especialmente relevantes a este respecto, a saber, la centralidad de la protección, la rendición de cuentas ante las poblaciones afectadas, el vínculo entre la asistencia humanitaria y el desarrollo y la localización de la asistencia. La evaluación encontró perspectivas distintas en cuanto al grado de promoción de estas cuatro esferas por parte del UNICEF dentro de los grupos temáticos. Algunos entrevistados consideraron que las cuatro cuestiones se promueven bien dentro del grupo temático, gracias al organismo principal, mientras que otros dijeron que eran una mera ocurrencia de última hora en los debates del grupo temático, si es que llegaban a plantearse. Estas diferencias indican que hay una falta de orientación coherente por parte del UNICEF sobre cómo abordar estos compromisos a través del grupo temático. En otras palabras, si bien los cuatro grupos temáticos proporcionan orientación en apoyo de las cuatro cuestiones normativas, por lo general existe una orientación limitada por parte del UNICEF como organismo principal, incluso por parte de los representantes, para que los grupos temáticos apliquen y prioricen estos cuatro compromisos normativos.

IV. Conclusiones

40. **Conclusión 1:** En general, el Fondo ha cumplido con las responsabilidades de coordinación de su función de organismo principal.

41. Utilizando los puntos de referencia de la política de enfoque de gestión por grupos existente, el UNICEF ha cumplido en general con las principales responsabilidades de coordinación asociadas a su función de organismo principal. La

organización se ha esforzado hasta cierto punto por garantizar la existencia de coordinadores de los grupos temáticos en el plano mundial y, con algunas excepciones, también en el nacional. Sin embargo, estos puestos no siempre se cubren de manera oportuna y coherente. El recurso a los grupos temáticos mundiales para cubrir las carencias de personal es habitual. El UNICEF no ha hecho un esfuerzo concertado para garantizar que el personal de coordinación y gestión de la información esté fácilmente disponible y reciba apoyo en su carrera profesional.

42. En general, la organización se ha esforzado por garantizar que los grupos temáticos dispongan de capacidad y herramientas específicas para la gestión de la información; que produzcan y distribuyan colectivamente políticas y otros materiales de orientación; que aporten apoyo técnico a los participantes de los grupos temáticos; y que proporcionen el lugar para las consultas y las asociaciones sectoriales interinstitucionales. Sin embargo, los grupos temáticos han asumido más responsabilidades y tareas de las previstas en un principio. Este “aumento descontrolado de la misión”, además de plantear una serie de dificultades, ha generado una forma de trabajar bastante mecánica, en la que los procesos y las herramientas, como las plantillas, los paneles y los ciclos de planificación humanitaria, predominan en el trabajo de los grupos temáticos, a veces en detrimento de una labor más estratégica.

43. **Conclusión 2:** El papel de organismo principal no se valora ni se prioriza como es debido en toda la organización, especialmente en lo que atañe a la administración superior, y las responsabilidades de la función de organismo principal no se comparten lo suficiente en todas las entidades del UNICEF. En el Fondo no se incentivan lo suficiente los puestos de coordinador de grupo temático.

44. Hay al menos seis entidades diferentes dentro del UNICEF a las que incumbe el cumplimiento de la función de organismo principal. Aun así, en la práctica gran parte de la carga de la responsabilidad de organismo principal recae solo en dos: los coordinadores de los grupos temáticos (a escala mundial y nacional) y la Unidad de Coordinación de los Grupos Temáticos Mundiales. Las responsabilidades de la función de organismo principal se dejan en un plano práctico, con un apoyo insuficiente de toda la organización, lo que da lugar a incoherencias y desigualdades en su desempeño, sobre todo en el plano nacional.

45. Las pruebas recabadas por el equipo de evaluación parecen sugerir que entre las razones de esta priorización inadecuada figuran la mentalidad, la cultura y los sistemas del UNICEF. Los sistemas de incentivos y evaluación de la organización recompensan al personal por sus logros para el organismo y no para el colectivo a través de los grupos temáticos. Aunque muchos coordinadores de grupos temáticos del Fondo han hecho un trabajo excepcional, a menudo se sienten aislados en sus funciones. Los grupos temáticos proporcionan al UNICEF una oportunidad única de “venderse”, que la alta dirección o la organización en general casi siempre ignoran o dejan de lado. La evaluación indica que el Fondo aún no ha reconocido que su trabajo en favor de la infancia en contextos humanitarios es más eficaz cuando se lleva a cabo en nombre del colectivo de organismos y de su mano.

46. **Conclusión 3:** El UNICEF no desempeña de forma equitativa las responsabilidades de dirección de su función de organismo principal. Muchos acuerdos de codirección siguen sin aprovechar su potencial.

47. La función de dirección del organismo principal debería incluir lo siguiente:

- a) Construir un consenso entre los asociados de los grupos temáticos en torno a una visión compartida y a las formas de hacer realidad colectivamente esta visión.
- b) Fomentar una mayor interacción entre los grupos temáticos y las áreas de responsabilidad, procurando conseguir conexiones y sinergias intersectoriales.

c) Compartir las experiencias y los puntos de vista del UNICEF sobre el enfoque de gestión por grupos en los equipos humanitarios de los países y con el CPO y la comunidad humanitaria en su conjunto.

48. Si bien la evaluación observó una serie de ejemplos positivos en este sentido, el UNICEF ha tenido un desempeño en general insuficiente en cuanto a la provisión de dirección en estas tres esferas. Una carencia particular es la de establecer la visión y la estrategia, una función de dirección clave. Las tareas de coordinación diaria, muchas de las cuales vienen dictadas por los procesos interinstitucionales y se han ampliado desde que comenzó el enfoque de gestión por grupos, predominan en la carga de trabajo, muchas veces en detrimento de la formulación de estrategias significativas. La dirección también alcanza las decisiones sobre la importancia o relevancia de ciertas tareas, y el UNICEF y sus coordinadores de grupos temáticos no deberían dudar en establecer las prioridades de esta manera.

49. Entre los ejemplos positivos encontrados por la evaluación figura la creación por parte del Grupo Temático Mundial sobre Nutrición, bajo la dirección del UNICEF, del marco de competencias de coordinación de grupos temáticos, que posteriormente difundió la Unidad de Coordinación de los Grupos Temáticos Mundiales. En las entrevistas también se señaló al Grupo Temático Mundial de Agua, Saneamiento e Higiene como promotor de un enfoque positivo de dirección colectiva.

50. La evaluación reveló que los acuerdos de codirección, en particular, no siempre ponían en valor su potencial para lograr una dirección colectiva y una asociación relevante. Los acuerdos de codirección se han convertido en la práctica, con demasiada frecuencia, en divisiones del trabajo que no aprovechan los puntos fuertes complementarios de los organismos codirectores, y eso provoca que se desaprovechen las oportunidades. Se utiliza una gran variedad de términos para describir los acuerdos de codirección, lo que crea confusión acerca de las funciones y responsabilidades respectivas de los organismos codirectores, especialmente cuando esos acuerdos no se plasman por escrito.

51. **Conclusión 4:** Los principios subyacentes del enfoque de grupo temático — rendición de cuentas, previsibilidad y asociaciones— se entienden y aplican de un modo incoherente.

52. El principio de rendición de cuentas, en concreto, está plagado de problemas, que refleja perfectamente el concepto de proveedor de última instancia, entendido y aplicado de muchas maneras diferentes dentro del UNICEF. En algunas situaciones, se ha aplicado como proveedor de “primera instancia”, al asumir el Fondo una gran proporción de la prestación en un determinado sector, mientras que en otras no se ha aplicado o su aplicación ha sido opaca. La rendición de cuentas seguirá siendo imprecisa si los órganos pertinentes, como el equipo humanitario en el país o el CPO, no piden transparencia y explicaciones.

53. La previsibilidad en el enfoque de gestión por grupos presenta dos aspectos:

a) En el uso por parte del organismo principal de herramientas y procesos similares en los grupos temáticos en todas partes, lo que se constató en general.

b) A través de la dotación continua de coordinadores de grupos temáticos y gestores de información (específicos). En este segundo aspecto siguen existiendo carencias, a veces durante períodos prolongados. Los colaboradores de reserva del UNICEF pueden subsanarlas a corto plazo, pero no es una solución sostenible.

54. Las asociaciones son un ámbito en el que las partes interesadas perciben que el UNICEF, como organismo principal, está teniendo un desempeño bastante positivo. Sin embargo, la organización no tiene un enfoque sistemático de las asociaciones. La aplicación de las orientaciones del CPO a este respecto es incoherente. En las

entrevistas con los informantes clave se elogió el carácter inclusivo de los grupos temáticos a la hora de garantizar asociaciones con organizaciones locales, nacionales e internacionales. Se considera que los coordinadores de los grupos temáticos promueven y fortalecen las asociaciones. A raíz de la política de localización y del compromiso de reforzar las asociaciones, en muchos países ha aumentado el número de organizaciones no gubernamentales nacionales y locales que participan en los grupos temáticos, especialmente en los ámbitos de responsabilidad de la educación y la protección de la infancia. Sin embargo, este enfoque de las asociaciones muchas veces responde más a los esfuerzos individuales de los coordinadores de los grupos temáticos que al resultado de un planteamiento institucional de la organización.

55. Un problema concreto que se destacó en las entrevistas fue la percepción de que el Fondo no comprende la dinámica de poder derivada de una relación de “donante” en los casos en que las organizaciones no gubernamentales ejecutan programas con fondos del UNICEF. Esto afecta a la libertad con la que esas organizaciones pueden participar en el grupo temático, por temor a que haya repercusiones relacionadas con la financiación.

56. **Conclusión 5:** Como organismo principal o codirector de un mayor número de grupos temáticos o esferas de responsabilidad a escala mundial, el UNICEF no ha desempeñado un papel suficientemente proactivo a la hora de animar al CPO y a la comunidad humanitaria en su conjunto a revisar la política y la orientación mundial sobre el enfoque de gestión por grupos.

57. El papel de organismo principal también requiere un enfoque que no solo siga las directrices interinstitucionales existentes, sino que también inicie activamente y contribuya a los debates estratégicos que se están llevando a cabo en el seno del CPO sobre la medida en que el enfoque de gestión por grupos sigue cumpliendo su propósito y qué modificaciones podrían ser necesarias para mejorar el desempeño. La agenda transformativa del CPO (2012) afirmaba que “los grupos temáticos se reducirán para convertirse en mecanismos de coordinación ágiles, eficaces y eficientes, centrados no en el proceso, sino en la obtención de resultados”. Transcurridos casi diez años, parece que los grupos temáticos han avanzado algo en esta dirección, pero distan de ser “ágiles” o racionalizados. El proceso sigue predominando en el trabajo de los grupos temáticos y el UNICEF, como organismo de las Naciones Unidas que más responsabilidades de dirección tiene en ellos, debería haberlo señalado.

58. En su nuevo Plan Estratégico para 2022-2025, el UNICEF señala que la orientación de la organización se modificará para poder ir “más allá de lo que la organización puede hacer por sí sola, y utilizar de este modo su mandato para movilizar a otros actores con el fin de maximizar el impacto colectivo”. Las conclusiones de esta evaluación reafirman la importancia de este paso, pero también demuestran que al Fondo aún le queda camino por recorrer para lograrlo. Aunque algunas partes del organismo, especialmente los coordinadores de grupos temáticos, la han adoptado, la cultura del trabajo colectivo aún no se ha extendido a toda la institución, y muchos sistemas y procesos siguen estructurados en términos de dar prioridad al UNICEF. Después de más de 15 años ejerciendo de organismo principal o codirector de tres grupos temáticos mundiales y el ámbito de responsabilidad de la protección de la infancia, el UNICEF ha acumulado una vasta experiencia y enseñanzas, y se han registrado progresos impresionantes. El siguiente reto será institucionalizar más si cabe la función de organismo principal de los grupos temáticos, de manera que se considere una parte fundamental de las actividades del UNICEF, en consonancia con el espíritu de maximizar los resultados colectivos para la infancia.

V. Recomendaciones

59. La evaluación generó 3 recomendaciones principales y 12 subrecomendaciones diseñadas para dar respuesta a los problemas y las dificultades subyacentes que se enumeran en el informe. Dado que algunas de las conclusiones de la presente evaluación apuntan a cuestiones que vienen arrastrándose desde hace más de siete años, cuando se plantearon en la evaluación CLARE I, las siguientes recomendaciones también representan una segunda oportunidad para que el UNICEF aborde algunos de los obstáculos pendientes que han dificultado el pleno desempeño de la función de organismo principal.

60. **Recomendación 1:** Adoptar, promover y poner en práctica la idea de que el trabajo del UNICEF en favor de la infancia en contextos humanitarios es más eficaz aún cuando se lleva a cabo en nombre del colectivo de agentes y de su mano. Es necesario un cambio de enfoque para que la organización se centre más allá de lo que puede hacer por sí solo el UNICEF, fomentando un nuevo reconocimiento del papel de organismo principal no como un mero “complemento”, sino como un imperativo básico del mandato del Fondo y un compromiso internacional. En particular, el UNICEF debe:

(a) Garantizar que las funciones esenciales del organismo principal — incluidos los puestos de dirección de los grupos temáticos, como los de coordinadores de grupos y los de oficiales de gestión de la información— se cubran con el presupuesto básico de la organización.

(b) Aclarar cómo prioriza su función de organismo principal y las consiguientes responsabilidades entre las numerosas prioridades que ha establecido, al tiempo que refuerza el apoyo a la noción de “intersectorialidad” de la respuesta humanitaria. La Unidad de Coordinación de los Grupos Temáticos Mundiales debe continuar desarrollando el papel que ha establecido a lo largo de los años con vistas a seguir promoviendo tanto la función de organismo principal de la organización como la noción de “intersectorialidad” de la respuesta humanitaria.

(c) Proporcionar a los asociados de los grupos temáticos una transparencia total acerca de su labor e intenciones en torno a la recaudación de fondos y la financiación de los grupos temáticos cuando ejerce la doble función de organismo principal y provisor de recursos financieros, en tanto que UNICEF, a los asociados de los grupos temáticos, para evitar que se perciba la existencia de conflictos de intereses o gestionar mejor dichas situaciones. Además, a fin de hacer frente a las percepciones de una dinámica de poder desigual, el Fondo ha de reducir o limitar la frecuencia de los puestos de coordinador de grupo temático compaginados con otros, así como aclarar y gestionar las expectativas de los especialistas de programas del UNICEF con respecto al papel de los coordinadores de grupos temáticos en los grupos.

(d) Promover los grupos de asesoramiento estratégico como plataformas de dirección colectiva en las que los asociados de los grupos temáticos debatan abiertamente, definan y prioricen cuestiones como la visión y los objetivos de los grupos. La Unidad de Coordinación de los Grupos Temáticos Mundiales debe promover y difundir periódicamente las buenas prácticas que existen en relación con el funcionamiento eficaz de los grupos de asesoramiento estratégico.

(e) Proporcionar una orientación clara sobre cómo los grupos temáticos que dirige deben aplicar y priorizar los cuatro compromisos normativos (centralidad de la protección, rendición de cuentas ante las poblaciones afectadas, vínculo entre la asistencia humanitaria y el desarrollo, y localización), además de otros compromisos institucionales, como los relativos a la mitigación del riesgo de violencia de género y la discapacidad. El UNICEF debe velar por la difusión sistemática de las orientaciones pertinentes entre todo el personal.

61. **Recomendación 2:** Al priorizar su papel para el colectivo de agentes humanitarios, el UNICEF debe armonizar sus sistemas internos con sus responsabilidades de organismo principal, cerciorándose de que estos sistemas reconozcan como es debido la importancia central del papel de organismo principal y reflejen la rendición de cuentas de toda la organización relativa al cumplimiento de dichas responsabilidades.

a) Al revisar el marco de rendición de cuentas para la coordinación humanitaria, incluida la gestión de la información, el UNICEF debe garantizar que se aplique sistemáticamente la rendición de cuentas en tanto que organismo principal, tal y como se establece en los Compromisos Básicos para la Infancia en la Acción Humanitaria, empezando por un pacto entre la administración superior del UNICEF, las oficinas regionales y las oficinas de país que incluya responsabilidades claras para la coordinación humanitaria y parámetros establecidos para la gestión del desempeño del personal de la función de organismo principal en todos los niveles (como parte de los indicadores clave del desempeño y los sistemas de gestión del rendimiento).

i. Para garantizar que las responsabilidades de organismo principal formen parte de la estructura jerárquica y de las responsabilidades de supervisión, los representantes del UNICEF en los países deben rendir cuentas a sus supervisores (directores regionales) para confirmar que se crean y se cubren los puestos clave de la función de organismo principal; apoyar y supervisar a los coordinadores de los grupos temáticos; capacitarlos para desempeñar labores de dirección; y trasladar las prioridades de los grupos temáticos al equipo humanitario en el país y a otros foros interinstitucionales relevantes. Los directores regionales deben informar igualmente sobre su colaboración con los representantes de la asistencia humanitaria en los países y el apoyo que les han brindado en aras del cumplimiento de la función de organismo principal.

ii. El UNICEF debe incorporar las responsabilidades de organismo principal en los planes de trabajo y presupuestos anuales, en los documentos de los programas para los países (y en otros relevantes relacionados con el desarrollo de nuevos programas para los países), en las notas estratégicas sobre los programas y en la gestión del desempeño de las oficinas de país, utilizando los indicadores clave del desempeño, los marcos de seguimiento y auditoría, las descripciones de funciones, etc.

iii. Asimismo, el UNICEF debe seguir invirtiendo de forma sistemática en los análisis del desempeño de los grupos temáticos a escala mundial.

b) Los sistemas de recursos humanos del Fondo deben respaldar mejor la función de organismo principal con objeto de garantizar que se establezcan unas capacidades adecuadas en ese sentido.

i. Al reconocer que el coordinador de grupo temático es un puesto de dirección fundamental, el UNICEF debe asegurarse de que se establezca una trayectoria profesional adecuada para la función de coordinación, con el fin de atraer y conservar el talento. A la inversa, quienes ocupan (otros) puestos de dirección, como los jefes de departamentos de programas, deben desempeñar un puesto de coordinación de grupo temático como parte de su trayectoria profesional.

ii. El UNICEF debe dar prioridad a la calidad del personal que ocupa puestos de coordinación de los grupos temáticos, en lugar de depender excesivamente de los asociados de reserva para cubrir dichos puestos (de dirección). Con este objetivo, debe garantizar que se dé prioridad al personal que tiene responsabilidades en la función de organismo principal en la capacitación sobre gestión del aprendizaje y el conocimiento en contextos humanitarios, a fin de que disponga de los conocimientos, las habilidades y las capacidades adecuadas para abordar las

dificultades que el UNICEF experimenta en el marco de sus responsabilidades de organismo principal y para apoyar la creación de trayectorias profesionales viables dentro de la organización.

iii. El UNICEF debe dar prioridad a la contratación en situaciones de emergencia, estableciendo una lista interna de asignación o grupo de talento de profesionales debidamente formados en la coordinación de grupos temáticos, que puedan destacarse rápidamente en caso de aumento de la demanda para cubrir las carencias.

iv. Con el fin de ayudar a dar un paso importante en la contratación efectiva de personal para puestos de coordinación de grupos temáticos y de gestión de la información, el UNICEF debe también seguir promoviendo los marcos de competencias para la coordinación de grupos temáticos y la gestión de la información desarrollados por los grupos temáticos mundiales.

v. El Fondo debe priorizar la inversión y el apoyo al desarrollo de capacidades nacionales para la dirección y la coordinación en situaciones humanitarias, de ser necesario.

vi. El UNICEF debe reforzar sus capacidades para supervisar y llevar a cabo un seguimiento más sistemático de los recursos —como los recursos humanos o la dotación de personal y la financiación— proporcionados para la labor de coordinación de los grupos temáticos.

62. **Recomendación 3:** A fin de consolidar la rendición de cuentas y el aprendizaje, el UNICEF debe utilizar los conocimientos y la experiencia que ha adquirido como organismo principal, así como de evaluaciones como la presente, para impulsar una reflexión sobre cómo se pueden adaptar los grupos temáticos al contexto cambiante en el que se produce la respuesta humanitaria, y encabezar cambios en el CPO para aclarar los principios subyacentes del enfoque de gestión por grupos.

a) El UNICEF debe abogar por la actualización de las directrices de los grupos temáticos y por la simplificación y, en la medida de lo posible, racionalización de sus procesos de coordinación, en el marco de una reflexión del CPO sobre los grupos temáticos y su futuro. Esta recalibración, fundamental para prestar un mejor servicio a las poblaciones afectadas, incluye garantizar un equilibrio entre las actividades de coordinación y la dirección, al tiempo que se aleja de los procesos lentos y que, en última instancia, han menoscabado la dirección estratégica del grupo temático y la concreción de una dirección colectiva. El UNICEF debe desempeñar un papel de liderazgo en cualquier iniciativa de actualización que lleve a cabo el CPO, dada su experiencia como organismo principal o codirector de grupos temáticos.

b) Para garantizar que los grupos temáticos puedan responder adecuadamente al crecimiento y a la complejidad de las necesidades humanitarias, el UNICEF debe seguir abogando de forma sistemática en el seno del CPO por una planificación y financiación plurianual de los análisis generales de las necesidades humanitarias o planes de respuesta humanitaria; a tal fin, el Fondo deberá reforzar el seguimiento de las necesidades y de las intervenciones programáticas, tanto en lo que respecta a la cobertura como a la calidad, y abordar las cuestiones relativas a la desactivación y la transición de los grupos temáticos (por ejemplo, elaborando directrices o notas sobre las transiciones).

c) La Directora Ejecutiva del UNICEF debe informar, al menos una vez al año, sobre el cumplimiento de las responsabilidades en materia de organismo principal de la organización, lo que incluye la rendición de cuentas del personal directivo superior por el apoyo a los grupos temáticos, en la reunión de la dirección del CPO y a la Junta Ejecutiva del UNICEF. Cuando sea pertinente, la Directora Ejecutiva, el Director Ejecutivo Adjunto o el Director de la Oficina de Programas de Emergencia también deberán proponer ajustes o nuevas ideas relacionadas con la

función de organismo principal a partir de las experiencias del Fondo. A través de este compromiso, el UNICEF también dará un ejemplo que podrían seguir los directores de otros organismos que desempeñan funciones de organismo principal.

d) El Fondo debe abogar por la clarificación de la codirección por parte del CPO, con vistas a lograr una mejor definición más sólida de la función y las implicaciones que conlleva, especialmente en términos de responsabilidades (por ejemplo, dotación de personal, proveedor de última instancia).

e) El UNICEF debe abogar por que el CPO revise el concepto de proveedor de última instancia con vistas a hacerlo más transparente y garantizar que se aplique (o se rechace) de forma más coherente. En la actualidad el concepto complica la rendición de cuentas, en lugar de reforzarla.

VI. Proyecto de decisión

La Junta Ejecutiva

1. *Toma nota* del informe anual de 2021 sobre la función de evaluación en el UNICEF ([E/ICEF/2022/17](#)) y su respuesta de la administración ([E/ICEF/2022/18](#)).

2. *Toma nota también* de la evaluación de la función de organismo principal o codirector del UNICEF, su resumen ([E/ICEF/2022/19](#)) y su respuesta de la administración ([E/ICEF/2022/20](#)).

Anexo

Evaluación de la función del UNICEF como organismo principal o codirector de los grupos temáticos

1. Debido a las limitaciones de espacio, el presente anexo no contiene el informe de evaluación de la función del UNICEF como organismo principal o codirector de los grupos temáticos.
2. El informe se encuentra disponible en el sitio web de la Oficina de Evaluación del UNICEF: www.unicef.org/evaluation/executive-board