



GEF/C.41/06/Rev.01  
3 de noviembre de 2011

---

Reunión del Consejo del FMAM  
8 al 10 de noviembre de 2011  
Ciudad de Washington

Punto 11 del temario

**Normas fiduciarias mínimas del FMAM:  
Separación de las funciones de implementación y ejecución  
en los organismos asociados del FMAM**

**(Preparado por el Depositario)**

**Decisión que se recomienda al Consejo**

El Consejo, tras haber examinado el documento GEF/C.41/06/Rev.01, *GEF Minimum Fiduciary Standards: Separation of Implementation and Execution Functions in GEF Partner Agencies* (Normas fiduciarias mínimas del FMAM: Separación de las funciones de implementación y ejecución en los organismos asociados del FMAM), decide modificar el inciso g) de la sección A.2 de las normas fiduciarias mínimas del FMAM a fin de contemplar la separación de las funciones de implementación y ejecución en todos los organismos asociados del FMAM, como se detalla en el párrafo 7 del documento.

**Normas fiduciarias mínimas del FMAM:  
Separación de las funciones de implementación y ejecución  
en los organismos asociados del FMAM**

1. Este documento se elaboró a partir de la necesidad de actualizar un aspecto de las normas fiduciarias mínimas del FMAM: la disociación de tareas establecida en la sección A.2 g) de las normas. El objetivo es eliminar riesgos potenciales que pudieran surgir de la falta de una separación clara de las funciones de implementación y ejecución de los proyectos del FMAM, en especial en los casos en que esas funciones se asignan al mismo organismo asociado del FMAM<sup>1</sup>.

2. Durante el año pasado y en el contexto de la preparación de un nuevo marco para los Fondos Intermediarios Financieros que se está formulando en consulta con organismos asociados, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) analizó varios problemas y desafíos relacionados con las funciones del BIRF como depositario de esos fondos y con la responsabilidad de los organismos involucrados en el uso de esos recursos, transferidos a ellos por el BIRF como depositario. Una función importante de control incluye la separación clara entre las funciones de supervisión (en ocasiones llamadas de implementación) y las funciones de ejecución del proyecto. Esa separación ayuda a procurar una apropiada supervisión de los recursos recibidos por los organismos involucrados. En general, el organismo responsable por la supervisión de un proyecto tiene obligaciones distintas de las entidades que se ocupan de la ejecución de un proyecto. La supervisión de un proyecto implica la supervisión de su ejecución a fin de garantizar que el proyecto se realice conforme a las normas y requisitos acordados. En este sentido, la práctica de preferencia es que intervengan dos entidades independientes que se encuentren en pie de igualdad: la entidad que se ocupa de la ejecución del proyecto es responsable ante el organismo que se ocupa de la supervisión y debe responder ante él, mientras que este supervisa a la entidad de ejecución y rinde cuentas al organismo de gobierno de los Fondos Intermediarios Financieros. Si ambas actividades quedan en manos de un solo organismo, habrá que definir las con claridad y manejarlas separadamente.

---

<sup>1</sup> Como se señaló en el documento GEF/39.8/2 del Consejo del FMAM, titulado *Accreditation Procedure for GEF Project Agencies* (Procedimiento de acreditación para organismos de proyectos del FMAM) (aprobado en noviembre de 2010), el término “organismo asociado del FMAM” se refiere a cualquiera de los organismos que reúnen las condiciones necesarias para solicitar y recibir directamente recursos del FMAM para diseñar, implementar y supervisar proyectos del FMAM. El término abarca tanto a los 10 organismos preexistentes del FMAM, entre ellos los tres Organismos de Ejecución (el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento [BIRF], el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente [PNUMA]), como a los siete organismos de ampliación de oportunidades (el Banco Africano de Desarrollo [BAfD], el Banco Asiático de Desarrollo [BASD], el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo [BERD], la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO], el Banco Interamericano de Desarrollo [BID], el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola [FIDA] y la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial [ONUDI]) y a cualquier futuro organismo de proyectos del FMAM que se acredite como tal en virtud del párrafo 28 del Instrumento Constitutivo del FMAM. Véase también el recuadro 1.

3. En el contexto del FMAM, el Depositario<sup>2</sup> mencionó la separación de funciones como buena práctica en la reunión del Consejo de mayo de 2011, durante el debate sobre la ampliación de los organismos asociados del FMAM más allá de los ya existentes bancos multilaterales de desarrollo y las instituciones de desarrollo de las Naciones Unidas para incluir nuevos organismos (“organismos de proyectos del FMAM”) (véase una descripción de los organismos de proyectos del FMAM en el recuadro 1). La ampliación piloto presenta tanto oportunidades como riesgos para el FMAM, que deben gestionarse. El grupo de instituciones cada vez más diverso que podría involucrarse en realizar la implementación y/o ejecución de proyectos del FMAM justifica una revisión integral de las normas fiduciarias mínimas del FMAM (las “normas”), aprobadas por el Consejo del FMAM en 2007. Esa revisión está planificada para 2013<sup>3</sup>. Sin embargo, a corto plazo, y para respaldar la ampliación piloto, el Depositario y la Secretaría recomiendan modificar un aspecto (la sección A.2 g)) de las normas en los términos que se indican a continuación. Hoy en día, las normas establecen específicamente la distinción de funciones en el contexto del manejo de las transacciones financieras, pero no incluyen detalles acerca de la separación de funciones y responsabilidades en el ciclo de los proyectos del FMAM.

4. Los organismos de proyectos del FMAM, al igual que los organismos asociados del FMAM ya existentes, deberán cumplir con las normas fiduciarias mínimas aprobadas por el Consejo del FMAM en junio de 2007 y responder ante la Secretaría, para que el Consejo evalúe el cumplimiento de las normas fiduciarias mínimas. Un Panel de Acreditación, que nombrará la Secretaría del FMAM, hará esta evaluación para cada organismo candidato de proyectos del FMAM. Las normas fiduciarias mínimas del FMAM (2007) se basan en las prácticas internacionales reconocidas y se fundan en cinco principios fundamentales: normas profesionales, independencia, transparencia, seguimiento y respuesta, y disposiciones sobre la rentabilidad económica. Las normas se revisan periódicamente, puesto que se pretende que sean dinámicas y se modifiquen en consonancia con los cambios en las necesidades del FMAM, de modo de aplicar prácticas adecuadas a la hora de garantizar la apropiada supervisión y rendición de cuentas por el uso de los fondos del FMAM.

#### **Recuadro 1**

##### **Los organismos asociados del FMAM**

Con la ampliación del FMAM a través del tiempo, los tipos de organismos del FMAM se han vuelto cada vez más diversos.

- Los tres organismos iniciales se definen como “Organismos de Ejecución” en el Instrumento Constitutivo del FMAM y son el PNUD, el PNUMA y el Banco Mundial.
- Los siete organismos adicionales ya se han sumado a la alianza y también son responsables de implementar/supervisar proyectos, al igual que los Organismos de Ejecución originales. Se trata del BAfD, el BAsD, el BERD, la FAO, el BID, el FIDA y la ONUDI.

<sup>2</sup> Consultar los siguientes documentos del Consejo: *Agency Progress on Meeting the GEF Fiduciary Standard* (Avance de los organismos en el cumplimiento de las normas fiduciarias del FMAM), GEF/C.40/Inf.10, y *Trustee Report: Global Environment Facility Trust Funds* (Informe del depositario: Fondo fiduciario del FMAM), GEF/C.40/Inf.17.

<sup>3</sup> La actualización de 2013 debería atender el desarrollo y la actualización de las normas fiduciarias y su cumplimiento desde 2007 en los 10 organismos ya existentes y los organismos adicionales de los proyectos.

En el documento GEF/39.8/2, *Accreditation Procedure for GEF Project Agencies* (Procedimientos de acreditación para organismos de proyectos del FMAM), aprobado por el Consejo en noviembre de 2010, se definió el término “organismo asociado del FMAM” de modo tal de abarcar los tres Organismos de Ejecución originales, los siete organismos adicionales y los organismos de proyectos del FMAM. Todos estos organismos asociados del FMAM deben rendir cuentas ante el Consejo por las actividades que lleven adelante con financiamiento del FMAM, por ejemplo, acerca de la preparación y la eficacia en función de los costos de los proyectos del FMAM, y por la aplicación de las políticas operacionales, estrategias y decisiones del Consejo que resulten pertinentes (párrafo 22 del Instrumento Constitutivo).

5. La disposición de las normas referida a la separación de funciones figura en el inciso g) de la sección A.2, bajo el título “Marcos para la gestión y control financieros”. La disposición actual establece lo siguiente: “Los cometidos se separan cuando son mutuamente incompatibles. Los que están relacionados entre sí son objeto de un examen regular por parte de la administración; se requiere una respuesta cuando se perciben discrepancias y excepciones, y se mantiene la separación de cometidos entre el procesamiento de liquidaciones, el procesamiento de adquisiciones, la gestión de riesgos/conciliaciones y la contabilidad”.

En esta disposición no se trata adecuadamente la separación entre las funciones de supervisión y ejecución del proyecto (véase una descripción de esas funciones en el recuadro 2).

#### **Recuadro 2**

##### **Actividades de implementación y ejecución del FMAM**

En general, la implementación consiste en la identificación del proyecto, la preparación del concepto en el que se basará, la evaluación, la preparación del documento detallado del proyecto, la aprobación e inicio del proyecto, su supervisión, y su realización y evaluación, como se detalla en el documento GEF/C.39/9 del Consejo.

La ejecución suele incluir la gestión y administración de las actividades cotidianas de los proyectos (de GEF/C.39/9) de acuerdo con los requisitos específicos de cada uno y con el organismo responsable de la implementación. Ejecutar una actividad supone rendir cuentas por el uso adecuado de los fondos para los fines previstos, adquirir los bienes y contratar los servicios necesarios.

6. La ampliación de los organismos puede traer aparejadas circunstancias en las que la implementación y la ejecución queden en manos de un solo organismo. A fin de responder a esas circunstancias, dentro de las buenas prácticas, es recomendable modificar las normas a fin de incluir una disposición que establezca la separación clara de esas funciones dentro del organismo asociado del FMAM. Será necesario contar con disposiciones institucionales apropiadas a fin de garantizar la adecuada supervisión y rendición de cuentas por el uso de los fondos del FMAM y manejar los conflictos de intereses que pudieran surgir cuando una misma entidad sea responsable tanto de la implementación como de la ejecución.

7. Por lo tanto, se recomienda reemplazar el inciso g) de la sección 2.A (con el texto subrayado) como se indica a continuación (nótese que en las normas, los organismos asociados del FMAM se denominan simplemente “organismos”):

“g) Separación de funciones; separación de tareas

i) La práctica de preferencia dentro del FMAM respecto de la separación de funciones consiste en que la entidad encargada de la ejecución del proyecto sea responsable ante el organismo que se encarga de la implementación y responda ante él, y este último supervise la entidad de ejecución y rinda cuentas al Consejo del FMAM.

ii) En los casos en que un organismo se encargue tanto de la implementación como de la ejecución de un proyecto, se deben separar las tareas de implementación y ejecución y establecer los siguientes elementos:

una disposición institucional satisfactoria para la separación de las funciones de implementación y ejecución en distintos departamentos del organismo;

cadenas de responsabilidad y líneas claras para la rendición de cuentas entre las funciones de implementación y ejecución.

iii) *Separación de las tareas vinculadas con la gestión financiera: Las tareas se separan cuando son incompatibles. Las que están relacionadas entre sí son objeto de un examen regular por parte de la administración; se requiere una respuesta cuando se perciben discrepancias y excepciones, y se mantiene la separación de tareas entre el procesamiento de liquidaciones, el procesamiento de adquisiciones, las conciliaciones/gestión de riesgos y la contabilidad”.*