



Junta Ejecutiva del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, del Fondo de Población de las Naciones Unidas y de la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos

Distr. general
5 de abril de 2013
Español
Original: inglés

Período de sesiones anual de 2013
Nueva York, 3 a 14 de junio de 2013
Tema 7 del programa provisional
Evaluación

Evaluación del Plan estratégico del PNUD para 2008-2013

Resumen

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	2
II. Antecedentes	3
III. Resultados sobre el desempeño	5
IV. Resultados del uso del Plan estratégico	9
V. Conclusiones	16
VI. Recomendaciones	19



I. Introducción

1. La evaluación independiente del Plan estratégico del PNUD para 2008-2013 se incluyó inicialmente en el programa de trabajo de la Oficina de Evaluación del PNUD presentado en el período de sesiones anual de la Junta Ejecutiva de 2009. Los objetivos de la evaluación independiente del Plan estratégico del PNUD para 2008-2013 son: apoyar la rendición de cuentas del PNUD a la Junta Ejecutiva, mediante la facilitación de un análisis con base empírica; y hacer aportaciones para la elaboración de un nuevo plan estratégico del PNUD. No se trata de una evaluación del contenido del actual Plan estratégico, sino del desempeño del PNUD a nivel institucional y en materia de desarrollo durante los cinco primeros años de aplicación del Plan. Para facilitar el diseño y la gestión de la evaluación, el trabajo se dividió entre dos componentes interrelacionados con las correspondientes preguntas de la evaluación.

2. En primer lugar, una evaluación institucional del uso del Plan estratégico por parte del PNUD, que daba respuesta a la pregunta: ¿En qué medida ha usado eficazmente el PNUD el Plan estratégico para fortalecer la gestión de su contribución a los resultados de desarrollo? Esto incluye la evaluación de la labor del PNUD encaminada a mejorar su sistema general de planificación estratégica y usar el Plan estratégico para, seguidamente, orientar la organización (prioridades, esferas programáticas y enfoques) y fomentar la rendición de cuentas institucional. En segundo lugar, una evaluación del desempeño del PNUD en materia de desarrollo, que daba respuesta a la pregunta: ¿Cómo ha actuado el PNUD durante el período del Plan estratégico en relación con la intención estratégica expresada en los objetivos del Plan estratégico? La evaluación realiza esta valoración basándose en los siguientes criterios: a) eficacia; b) eficiencia; y c) sostenibilidad. La evaluación no analiza la pertinencia del Plan estratégico, puesto que se considera pertinente a nivel institucional.

3. El apoyo del PNUD a la función del Coordinador Residente no se incluyó en el alcance de la evaluación por motivos de viabilidad y utilidad. La evaluación tampoco contempla la labor de los fondos y programas asociados. Además, no se trata de una evaluación general del desempeño del PNUD a lo largo del período del Plan estratégico, sino que se analiza si los importantes compromisos adoptados en el marco del Plan estratégico se han cumplido con respecto a la intención declarada, y cómo. En la evaluación también se determina la lógica de cómo se supone que el Plan estratégico influye en la labor del PNUD y, a continuación, se examinan las indicaciones de la contribución del PNUD a los resultados, y si dichos resultados se han obtenido eficazmente y es probable que sean sostenibles. La evaluación independiente se realizó simultáneamente al proceso de preparación de un examen acumulativo del Plan estratégico a cargo de la administración del PNUD. Se basa menos en los datos comunicados por la propia organización y más en las evaluaciones independientes que el examen acumulativo, por lo que puede considerarse complementaria.

4. Se emplearon múltiples fuentes de datos y técnicas –principalmente cualitativas, pero también se utilizaron datos cuantitativos fiables, cuando estaban disponibles– para proporcionar y validar la información con respecto a las preguntas de la evaluación y para emitir juicios, entre las que se incluyen:

- Una metasíntesis de los datos recogidos mediante las evaluaciones independientes llevadas a cabo por la Oficina de Evaluación entre 2010 y 2012
- Entrevistas realizadas a personas pertenecientes a tres cohortes de interesados: miembros de la Junta Ejecutiva, directivos superiores del PNUD y administradores de la oficina del PNUD en el país.
- El examen del documento y el análisis de los datos administrativos. Asimismo, se hizo un uso intensivo del sistema mejorado de gestión basada en los resultados y se compararon los resultados, cuando procedía, con los datos obtenidos de los exámenes de los donantes.

II. Antecedentes

5. El proyecto original de plan estratégico del PNUD, 2008-2011, se presentó a la Junta Ejecutiva en el período de sesiones anual de 2007, pero no se llegó a un acuerdo sobre las cuestiones clave contenidas en dicho proyecto. Por consiguiente, la Junta Ejecutiva del PNUD aprobó su Plan actual en su período de sesiones anual de junio de 2008, tras un largo proceso de negociación entre los Estados miembros. El proceso de planificación estratégica también se vio considerablemente influenciado por la revisión trienal amplia de la política relativa al proceso de actividades de desarrollo de las Naciones Unidas, concretamente, la revisión trienal aprobada por la Asamblea General en 2007. El Plan aprobado en junio de 2008 incluía una adición en la que figuraban los marcos de resultados institucionales y en materia de desarrollo. En el período de sesiones anual de 2009 de la Junta Ejecutiva, se decidió prorrogar el Plan hasta 2013, y esa decisión tuvo por consecuencia la armonización de los programas regionales y mundiales con el marco cronológico del Plan estratégico.

6. El Plan estratégico para 2008-2013 exigía una orientación estratégica, aun cuando hacía hincapié en que es fundamental la implicación nacional en las actividades de desarrollo. Por tanto, el Plan reconocía que la aplicación exige que los administradores del PNUD logren un equilibrio entre los requisitos establecidos en el Plan y lo que se exige específicamente, y resulta viable, en un contexto regional o nacional concreto. En el Plan se definieron claramente dos funciones del PNUD. La primera era de apoyo para el fomento de la coordinación, la eficiencia y eficacia en todo el sistema de las Naciones Unidas en los países. La segunda función consistía en prestar apoyo normativo y técnico a los gobiernos de los países en que se ejecutan programas. Con respecto a esta última función, el documento del Plan estratégico brindaba orientación sobre cuatro temas generales:

a) **Cuatro esferas programáticas.** Sobre la base de la evaluación de la demanda en los países y de las ventajas comparativas del PNUD, su labor debería centrarse en las siguientes cuatro esferas clave: i) la reducción de la pobreza y los Objetivos de Desarrollo del Milenio; ii) la gobernanza democrática; iii) el medio ambiente y el desarrollo sostenible y iv) la prevención de crisis y la recuperación.

b) **Seis enfoques clave.** Además de las esferas programáticas antes descritas, el Plan estratégico enunciaba explícitamente los enfoques que debería utilizar el PNUD para prestar dicho apoyo: i) planteamiento de programación basado en el desarrollo humano; ii) responsabilidad nacional; iii) fomento de la capacidad y desarrollo; iv) integración de la cooperación Sur-Sur en la actividad

general; y v) incorporación de la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de la mujer.

c) **Cuatro tipologías de países y prioridades regionales.** El Plan estratégico reconocía explícitamente las necesidades especiales de África, los países menos adelantados, los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo, y que se han de tener en cuenta, especialmente en lo que respecta al fomento de la capacidad. No se dejaba claro cómo se pondría en práctica ese esfuerzo, concretamente, qué consideración especial entrañaría.

d) **Cuatro esferas en las que el PNUD no debería participar.** En el Plan estratégico se establecía claramente en qué actividades no debería participar, por regla general, el PNUD, concretamente: i) actividades sectoriales especializadas; ii) proyectos de pequeña escala sin repercusión en el ámbito nacional; iii) proyectos de infraestructura sin creación de capacidad; y iv) la adquisición de bienes y servicios sin relación con ninguna actividad. Una salvedad que se menciona es que, como parte de la respuesta de los equipos de las Naciones Unidas en los países a la demanda nacional, el PNUD estará preparado para actuar como proveedor de última instancia en caso de déficit o crisis de capacidad nacional, cuando se le pida específicamente que lo haga.

7. El Plan estratégico detalla las bases del marco de rendición de cuentas, en el que la rendición de cuentas es un tema general de las prioridades de gestión del PNUD. A fin de ofrecer una mayor transparencia sobre el uso de todos los recursos del PNUD, el Plan estratégico establece el marco integrado de recursos financieros, de manera que la Junta Ejecutiva y las demás partes interesadas puedan ver una relación clara entre las prioridades estratégicas descritas y los recursos necesarios para cumplirlas. El Plan estratégico establece específicamente los requisitos y las pautas para la supervisión y la presentación de informes a la Junta Ejecutiva y en el plano nacional. El gasto financiero total correspondiente a los cinco primeros años del Plan estratégico ascendía a 19.700 millones de dólares, de los cuales tan solo el 11% (2.200 millones de dólares) era con cargo a los recursos ordinarios del PNUD. La gran mayoría de los otros recursos procedía de los países donantes (65% del total para el período 2008-2012), con unos recursos locales (países en que se ejecutan programas) que ascendían a aproximadamente un 23%.

III. Resultados sobre el desempeño

Eficacia

8. Si bien resulta difícil evaluar el desempeño de toda la organización, es posible, sin embargo, señalar algunos resultados generales relacionados con la eficacia y los factores que afectan a esta. La información sobre el desempeño procede en gran medida del análisis y la síntesis de evaluaciones que, a su vez, basan sus valoraciones en la contribución a los resultados nacionales. Plasmar el cambio previsto en un resultado depende en última instancia de las medidas que adopte una amplia variedad de interesados y, habida cuenta de la naturaleza de lo que ofrece el PNUD, es probable que la obtención satisfactoria de los resultados del PNUD revele limitaciones dentro de la organización y en otros foros.

9. **Resultado 1: Con respecto a la eficacia de las contribuciones a nivel nacional, es probable que el PNUD haya hecho o haga una contribución**

importante a los resultados previstos en la mayoría de sus programas en los países y en las cuatro esferas programáticas. La información facilitada por las propias oficinas en los países a través del informe anual de resultados indica que se había logrado la mayoría de los resultados (15%) o se había progresado en su consecución (78%) en el momento de la presentación del informe durante el período 2008-2012. Muy pocos de los resultados notificados se habían desviado de sus metas en todas las regiones. Los datos obtenidos de la metasíntesis de la evaluación de los resultados de las actividades de desarrollo son menos positivos. Si bien esta sugiere que, en la mayoría de los casos, se han obtenido los productos de los proyectos y programas, en lo que respecta a la eficacia de las contribuciones, la calificación global sugiere que, en algo más de la mitad de los programas en los países, es probable que el PNUD haya hecho o haga una contribución importante al resultado previsto en la mayoría de sus programas. Aunque las evaluaciones de los resultados de las actividades de desarrollo utilizan el mismo marco de resultados que los informes anuales de resultados, realizan una evaluación al final del ciclo de programación, en lugar de hacerla cada año.

10. En el análisis de la evaluación de los resultados de las actividades de desarrollo no se observó ninguna variación importante del desempeño en las cuatro esferas programáticas del PNUD. Ello es coherente también con los datos obtenidos de la información facilitada sobre el desempeño propio a través del informe anual de resultados y sugiere que los principales factores que afectan a la contribución del PNUD no están especialmente relacionados con las esferas generales de acción en las que trabaja. Sin embargo, en la práctica, cada una de las esferas programáticas abarca una amplia variedad de diferentes esferas de apoyo, y las pruebas sugieren que quizás existan importantes variaciones en el desempeño en los diferentes resultados institucionales. Los datos recogidos mediante las evaluaciones de los resultados de las actividades de desarrollo también sugerirían que, habida cuenta de la naturaleza de las actividades del PNUD, lleva tiempo lograr los resultados a los que se supone que contribuye, y estos serán impredecibles. Por ende, en la medida de lo posible, debe incorporarse en una apreciación profunda del contexto general el apoyo del PNUD, en lo que respecta a las actividades que realiza y la forma en que las realiza. La necesidad de entender el contexto hace, a su vez, difícil juzgar si el desempeño a corto y mediano plazo ha sido bueno o malo.

11. **Resultado 2: Una de las principales razones de que no se hayan obtenido los productos previstos es la falta de recursos de los proyectos, debido a que los fondos se destinan a fines específicos.** Los datos financieros del PNUD muestran que la mayoría de los programas en los países logran movilizar un mayor volumen de recursos que las expectativas reflejadas en los documentos de programas para los países. Lo que estos datos agregados ocultan, sin embargo, es el desequilibrio en la movilización de recursos en los diferentes resultados o productos. Sin lugar a dudas, tratándose de una organización que depende de los recursos básicos para únicamente el 11% de los gastos de los programas, la programación se convierte en un gran desafío. Inevitablemente, en el momento en que se pone en marcha el programa en el país, solo queda asegurada una parte de los fondos necesarios para cumplir sus objetivos. Por consiguiente, las declaraciones de resultados y los productos de apoyo en todos los marcos de resultados de los programas en los países son, en distinto grado, declaraciones de intenciones. De las evaluaciones se desprende que una de las principales razones de que no se obtengan productos suele ser la falta de recursos que pueden mobilizarse para obtenerlos.

12. Resultado 3: Para aumentar la eficacia es necesario reforzar el aprendizaje a nivel nacional en toda la organización. El apoyo a los esfuerzos nacionales dirigidos a determinar qué funciona, en qué contextos y para quién, es fundamental para que el PNUD aumente su eficacia. Varias evaluaciones temáticas – sobre la gobernanza local y sobre el fomento de la capacidad nacional– han puesto de relieve el escaso aprendizaje de la organización. La reciente evaluación de la contribución del PNUD a la reducción de la pobreza sacó en conclusión que el objetivo de reducción de la pobreza del PNUD se ve gravemente comprometido por la ausencia de apoyo adecuado a la determinación de qué es lo que da resultado y por qué. En la mayoría de las evaluaciones de los programas regionales, aunque se señala el potencial de los programas regionales para promover una gestión de los conocimientos más efectiva, estos no han desarrollado plenamente dicho potencial. La evaluación del programa mundial llegó a la conclusión de que la producción y el intercambio de conocimientos no se consideran una prioridad estratégica de programación y no se incorporan como parte de la programación.

Eficiencia

13. En el marco de sus esfuerzos por aumentar la eficiencia organizativa, el PNUD realiza un seguimiento de la ratio de eficiencia en la gestión (total de gastos de administración dividido por el total de gastos de administración y de los programas). Desde el inicio del Plan estratégico, la organización ha superado sistemáticamente el objetivo previsto. Ahora bien, aunque puede ser interesante vigilar esta ratio desde la perspectiva de la administración, desde la perspectiva del desarrollo puede ocultar diferencias en los modelos institucionales utilizados por las distintas dependencias. Por tanto, el siguiente análisis adopta un enfoque diferente y hace una distinción entre dos tipos de eficiencia. En primer lugar, la eficiencia administrativa, basada en la puntualidad en la ejecución de los programas, el uso de recursos humanos y el uso de sistemas de información administrativa. En segundo lugar, la eficiencia programática, basada en la medida en que el PNUD ha priorizado o no su programa y lo ha centrado o no en un conjunto de actividades básicas, en lugar de un conjunto fragmentado de programas o proyectos que obstaculizan su capacidad para llevar a cabo una administración eficiente. Sin embargo, el tratamiento de la eficiencia en las evaluaciones utilizadas muestra discrepancias en cuanto a la profundidad del análisis y a un entendimiento común, de modo que las pruebas solo son suficientes para ocuparse de las grandes esferas de interés, más que para hacer una apreciación definitiva de dónde residen los problemas en una muestra de programas de los países.

14. Resultado 4: Aun cuando resulta difícil medir la eficiencia del PNUD, los indicios existentes apuntan a que promover la eficiencia de los proyectos y programas constituye un importante desafío. La metasíntesis reveló que un gran número de programas de los países tienen dificultades para poner en marcha los proyectos a tiempo. Una vez que comienza la ejecución, el desembolso oportuno de los fondos constituye a menudo un problema. Un problema administrativo adicional identificado en las evaluaciones es que el PNUD no ejerce una supervisión adecuada de los proyectos o programas. En general, las evaluaciones de los resultados de las actividades de desarrollo sugerirían que la ineficiencia de la administración obedece a tres razones principales:

a) Los sistemas administrativos del PNUD son demasiado complejos para funcionar con eficiencia, máxime en situaciones que evolucionan con rapidez. No

obstante, que en realidad sea la complejidad de los sistemas o una falta de capacidad para usarlos es cuestionable, ya que parece ser que algunos programas en los países pueden administrarlos con eficiencia, y no todos los proyectos o programas tropiezan con problemas.

b) En algunos casos, el personal del PNUD y sus asociados al nivel del proyecto o programa carecen de los conocimientos especializados necesarios para administrar los sistemas. Este es un problema específico en los casos hipotéticos en que los directores de los proyectos participen en la resolución de los problemas administrativos que plantean los proyectos.

c) Algunas oficinas del PNUD tienen una cartera con muchos pequeños proyectos o programas, y, teniendo en cuenta que hay un costo fijo asociado con cada proyecto o programa, independientemente de su magnitud, ello afecta negativamente a la capacidad dentro de la oficina.

15. Las causas descritas parecen indicar que la ineficiencia en mayor o menor grado refleja una serie de compensaciones mutuas que realiza la dirección. Por ejemplo, las oficinas en los países, por una parte, se evalúan en relación con la medida en que los fondos se gastan a tiempo. Por otra parte, para intensificar la implicación nacional, también han pasado cada vez más a aplicar la modalidad de ejecución nacional de proyectos y programas. Por tanto, la eficiencia del PNUD al nivel del proyecto o programa pasa a depender cada vez más de la capacidad de los asociados nacionales. En consecuencia, el contexto se convierte en un factor clave para determinar la eficiencia, algo que solo puede evaluarse a escala nacional y no mediante indicadores analíticos que se agregan a nivel institucional.

16. Resultado 5: Con respecto a la eficiencia de la programación, la mayoría de las carteras de programas de los países no se priorizan ni se centran en un conjunto de actividades básicas. Desde que se puso en marcha el Plan estratégico, se ha registrado un descenso en el número de resultados notificados cada año, de un promedio del 8,7% por programas de los países a un 7,4%. Ello indica un paso en la dirección correcta y un pequeño aumento del foco de atención respecto del número de resultados. Lo que es más importante, se ha producido un descenso significativo, de casi el 50%, en el número de códigos de identificación de proyectos (es decir, un producto) en las carteras de proyectos de los países. Ello indica, por sí solo, una organización con un mayor grado de concentración de sus actividades, pero los datos agregados a nivel general ocultan algunos de los detalles del análisis efectuado a nivel nacional a través de las evaluaciones de los resultados de las actividades de desarrollo. En este análisis se observa que, si bien los programas del PNUD en los países se ajustan a los resultados amplios especificados en el Plan estratégico, la mayoría de las carteras de programas de los países no se priorizan ni se centran en un conjunto de actividades fundamentales que se ajusten a los puntos fuertes y las capacidades de las oficinas. Por el contrario, las evaluaciones de los resultados de las actividades de desarrollo advierten un conjunto fragmentado de programas o proyectos que las oficinas en los países no pueden administrar con eficiencia. Tres razones explican la proliferación de programas con objetivos faltos de claridad:

a) En más de la mitad de los programas en los países (14 de los 26 programas sobre los que se dispone de información), ello reflejaba la dificultad para aplicar un enfoque más programático. Ello también reflejaba, en mayor o menor medida, el desafío que suponía gestionar el deseo del PNUD de responder a las

demandas nacionales, lo cual se señala sistemáticamente como uno de los puntos fuertes de la organización, pudiendo denegar una solicitud de apoyo sobre la base de una falta de capacidad. Las oficinas en los países entrevistadas señalaron que esto suele ser más fácil de abordar en la teoría que en la práctica.

b) En un tercio (8 de los 26 programas) de los programas en los países, se consideró que el establecimiento de objetivos programáticos poco realistas en relación con el nivel de financiación disponible constituía un problema.

c) Por último, en tres evaluaciones de los resultados de las actividades de desarrollo se señaló que los programas de los países reflejaban un enfoque de programación dominado por la búsqueda de fondos, más que por la lógica programática.

17. La puesta en práctica de este enfoque programático estratégico sigue siendo un desafío para muchos programas en los países, pues entraña compensaciones. Por ejemplo, las evaluaciones de los resultados de las actividades de desarrollo destacan sistemáticamente la receptividad del PNUD a las solicitudes de los gobiernos como un punto fuerte de la organización, aunque las pruebas sugieren que, llevada al extremo, a menudo parece dar lugar a carteras en las que predominan proyectos pequeños que parecen carecer de objetivos claros y limitan la ya de por sí escasa capacidad técnica y de gestión del PNUD a nivel nacional y, por tanto, afectan negativamente a su eficacia a más largo plazo.

Sostenibilidad

18. Casi por definición, al examinar las actividades llevadas a cabo desde 2008, será demasiado temprano para pronunciarse sobre la sostenibilidad de muchas de ellas. En consecuencia, la evaluación se centró en las probabilidades de sostenibilidad y, concretamente, en si los proyectos del PNUD aplicaban estrategias dirigidas a gestionar posibles amenazas para la sostenibilidad de los resultados. Los resultados que se exponen más abajo bien podrían referirse al período anterior a la puesta en marcha del Plan estratégico; pero, aun cuando se haya notificado durante algún tiempo el problema de la sostenibilidad, no existen pruebas de un esfuerzo concertado para abordar las cuestiones fundamentales que lo rodean en las evaluaciones de los resultados de las actividades de desarrollo. Ello, a pesar de las iniciativas emprendidas en la sede del PNUD para abordar la cuestión de la sostenibilidad de los resultados mediante la vigilancia de la sostenibilidad y la creación de los incentivos necesarios.

19. **Resultado 6: Los programas rara vez se diseñan atendiendo a criterios que favorezcan la sostenibilidad. Asimismo, el modelo de financiación del PNUD acentúa aún más el desafío de la sostenibilidad.** El PNUD invierte considerables recursos en la programación por países y para asegurar que sus programas se ajusten a las prioridades nacionales y las políticas gubernamentales. Además, el PNUD ha intentado cada vez más usar la modalidad de ejecución nacional en sus proyectos, al considerar que ello aumentará la implicación y la capacidad nacionales, lo que dará lugar a un aumento de la sostenibilidad. La conclusión general del examen de las evaluaciones de los resultados de las actividades de desarrollo es que existen pocas probabilidades de que los resultados a los que contribuye el PNUD sean sostenibles. La evaluación refleja diversas cuestiones comunes en todos los programas de los países:

a) La sostenibilidad de los resultados rara vez se examina detenidamente en el marco del proceso de selección y diseño de los programas o proyectos de apoyo. Tampoco hay pruebas de que la gestión encaminada a aumentar la sostenibilidad sea uno de los objetivos principales de la gestión de proyectos y programas. En ninguna evaluación de los resultados de las actividades de desarrollo se identificaron programas en los países en los que se hubiera integrado explícitamente el examen de estrategias de salida en las carteras de apoyo de manera automática.

b) Dado que el PNUD no tiene control respecto de sus recursos a largo plazo, la sostenibilidad de los beneficios a menudo está relacionada con la sostenibilidad de la propia intervención y, por tanto, suele correr peligro. En el caso de muchas de las intervenciones en el plano comunitario, a menudo se retiró el apoyo antes de que se hubiese establecido la capacidad a nivel de la comunidad.

c) En los programas de países examinados, el enfoque más estratégico respecto del desarrollo de la capacidad reflejado en las directrices internas del PNUD no se observó en la mayoría de los casos.

IV. Resultados del uso del Plan estratégico

20. El Plan estratégico contiene todos los elementos que deberían figurar en un documento de planificación estratégica independiente, aunque cabe suponer que se aplicará a través de sistemas generales de planificación a nivel institucional y otros sistemas. Por tanto, la eficacia del Plan estratégico depende de si se han establecido esos otros sistemas, de cómo interactúa el Plan estratégico con ellos y de la eficacia de dichos sistemas.

21. **Resultado 7: El PNUD ha establecido, y está fortaleciendo, un sistema general de planificación estratégica en el que el Plan estratégico es el elemento central.** El PNUD utilizó el examen de mitad de período del Plan estratégico llevado a cabo en 2010/2011 para poner en práctica el compromiso contraído con la Junta Ejecutiva de mejorar el modo en que supervisa los resultados alcanzados en el marco del Plan estratégico e informa al respecto, y de ser receptivo a la opinión de sus asociados y a las pruebas obtenidas de las evaluaciones y otros recursos. Como ya se ha señalado, ello culminó en la aprobación de nuevos marcos de resultados, pero también sentó las bases para una reforma ulterior de la planificación estratégica en el PNUD. En abril de 2011, la Administradora del PNUD inició el programa de cambio institucional y el PNUD emprendió un programa polifacético para mejorar el desempeño de bueno a excelente. Como parte esencial del logro de los resultados del programa de cambio institucional, el PNUD puso en marcha un sistema de planificación estratégica institucional considerablemente mejorado en el último trimestre de 2011. El sistema aprovecha e integra varios instrumentos y procesos existentes. Se propuso que el sistema se desarrollara progresivamente durante 2011-2013 a fin de que estuviera plenamente operativo para el siguiente Plan estratégico, a partir de 2014. Entre las principales ideas introducidas cabe citar: a) el plan anual de actividades (un instrumento flexible y adaptable que permite determinar año tras año lo que habrá que hacer para obtener los resultados previstos en el Plan estratégico); y b) un presupuesto integrado que reúne los recursos ordinarios y otros recursos.

Proporcionar orientación a la organización

22. Se considera que la función principal del Plan estratégico es proporcionar orientación a la organización. En esta sección se examina cuál ha sido el grado de eficacia del PNUD a este respecto. Se examinan cuatro elementos específicos del Plan estratégico: a) las esferas programáticas; b) las estrategias básicas; c) los esfuerzos de integración; y d) las esferas en las que el PNUD normalmente no participaría. Asimismo, se examinan los factores que influyen en dichas esferas.

23. **Resultado 8: El PNUD ha obtenido cada vez más logros a la hora de armonizar su labor con las cuatro esferas programáticas generales.** Todos los flujos de datos o pruebas indican que la descripción de las esferas de apoyo del PNUD incluidas en el Plan estratégico, párrafos 71 a 121, es una representación exacta de las esferas en las que trabaja el PNUD. De los 30 programas de países examinados a través de las evaluaciones de los resultados de las actividades de desarrollo, hay pocos indicios que apunten a un apoyo sustancial del PNUD fuera de esas esferas. Así lo confirman los datos obtenidos del sistema mejorado de gestión basada en los resultados del PNUD, que indican una disminución de los resultados no armonizados, de casi un 4% del total en 2008 al 1% en 2012. Con arreglo a lo señalado, la percepción dominante en todas las cohortes de entrevistados es la de un alto grado de armonización. Sin embargo, muchos de esos entrevistados comentaron que el mandato es tan amplio que prácticamente cualquier cosa puede armonizarse con este en todas las esferas programáticas.

24. **Resultado 9: El PNUD ha establecido sistemas para gestionar activamente una mayor aplicación de algunas, pero no todas, de las estrategias básicas definidas en el Plan estratégico.** El Plan estratégico incluía diversos enfoques que se esperaba que la organización aplicase. Conforme a la gestión actual del PNUD, si la aplicación de un enfoque es una prioridad, cabría esperar encontrar: a) una declaración (definición) clara de qué es lo que debe aplicarse; b) orientaciones dirigidas a los administradores sobre cómo está previsto que se aplique; y c) un sistema establecido que permita a los directivos superiores comprobar si se ha aplicado y qué ajustes se deben realizar para superar los desafíos. Las pruebas sugieren que el PNUD no ha adoptado este método con respecto a varias estrategias clave que se destacan en el Plan estratégico.

25. El PNUD no ha establecido sistemas para promover activamente un planteamiento de programación basado en el desarrollo humano en toda la organización o para comprobar que se usa dicho planteamiento. Aun cuando el desarrollo humano pueda considerarse implícitamente en los procesos de programación, no hay indicios de un enfoque explícito y sistemático respecto de la programación basada en sus principios. Si bien se puede aducir que la idea del desarrollo humano es tan sólida que la programación se basa automáticamente en sus principios y objetivos, la ausencia de sistemas que establezcan explícitamente cuál es la diferencia cuando se usa un planteamiento de programación basado en el desarrollo humano daría motivo para creer que sería difícil conseguir la aceptación de los asociados.

26. En cambio, el PNUD sí cuenta con una definición de lo que entiende por fomento de la capacidad y ha publicado amplias directrices sobre cómo tratar esta cuestión. En 2011, el PNUD introdujo el “dispositivo de seguimiento del desarrollo de la capacidad” para vigilar la ejecución de las actividades de fomento de la capacidad. Junto con el dispositivo de seguimiento, se ha realizado una labor

sustancial para aumentar el apoyo a los profesionales a fin de mejorar la medición de los resultados, mediante la nota orientativa sobre la medición del fomento de la capacidad y la introducción de cuestiones acerca del fomento de la capacidad en el informe anual de resultados. A pesar de que el enfoque del PNUD para apoyar el fomento de la capacidad destaca de forma clara y coherente que hay que adoptar un enfoque estratégico, hay pocos indicios de las evaluaciones independientes de que este enfoque se haya aplicado sistemáticamente en la mayor parte de las actividades del PNUD. Las pruebas aportadas por las evaluaciones temáticas y las evaluaciones de los resultados de las actividades de desarrollo son coherentes a este respecto. En la mayoría de los casos, el fomento de la capacidad todavía se percibe en forma de suministro de capacitación. Sin embargo, cuatro de las evaluaciones temáticas indican explícitamente que el PNUD puede aplicar el enfoque propuesto y que este aporta un valor añadido.

27. Aunque la definición de implicación nacional utilizada en la comunidad internacional que se ocupa del desarrollo puede ser ambigua, en el Plan estratégico se refiere a la responsabilidad de los gobiernos de los países en que se ejecutan programas. El PNUD ofrece orientación sobre la colaboración con los gobiernos en los procesos de programación, desarrollo de proyectos y ejecución de proyectos. El objetivo de esta colaboración es promover la implicación nacional y el seguimiento de dichos procesos. El Plan estratégico también considera esencial la ejecución nacional para que los países se impliquen más, y, aunque la ejecución nacional es la modalidad preestablecida del PNUD, entre 2008 y 2012, la proporción de adquisiciones totales que usaban esta modalidad ha representado continuamente la mitad del total (por valor). Las evaluaciones de los resultados de las actividades de desarrollo indican que, si bien la ejecución nacional puede ser necesaria para una verdadera implicación nacional, por sí sola no parece ser suficiente para garantizarla.

28. La eficacia de la ayuda figura en el Plan estratégico entre las demás estrategias, y en el marco de este análisis se parte del supuesto de que es un enfoque dirigido a promover acuerdos sobre la eficacia de la ayuda convenidos internacionalmente, esto es, se ocupa de la participación más amplia de los países en que se ejecutan programas en la cooperación internacional para el desarrollo, en lugar de centrarse en la implicación nacional en las actividades en que participa PNUD. Aunque el apoyo del PNUD en esta esfera se presta en caso de que se solicite y no sistemáticamente a todas las oficinas en los países, se han elaborado directrices relativas a las intervenciones programáticas conforme al espíritu del enfoque de la eficacia de la ayuda. Además, el PNUD ha empezado a vigilar la aplicación del enfoque de la eficacia de la ayuda y, después del examen de mitad de período de 2011, se revisó el informe anual de resultados para incluir cuestiones pertinentes.

29. **Resultado 10: El éxito del PNUD en lo que respecta a la integración de la igualdad entre los géneros y la cooperación Sur-Sur ha sido desigual.** Integrar significa llevar una idea a la práctica mediante su integración en todas las actividades de la organización. No obstante, para ello se requieren orientaciones e instrumentos específicos, un seguimiento continuo y una estrategia global que incluya objetivos claros y puntos de referencia para medir los progresos.

30. El PNUD ha puesto un gran empeño en apoyar la incorporación de la perspectiva de género. La Estrategia de igualdad de género 2008-2011 del PNUD

describe con detalle la manera en que el PNUD puede lograr cada uno de sus objetivos para que se tengan en cuenta las necesidades, las contribuciones y los intereses específicos de hombres y mujeres. Como tal, es una estrategia paralela a la Estrategia de igualdad de género 2008-2011 del PNUD y la amplifica, y debe leerse y aplicarse junto con esta. Incluye instrumentos prácticos para ayudar a las dependencias encargadas de los programas a proceder a la integración. Entre otros grandes esfuerzos para fortalecer el proceso de integración cabe citar: a) el establecimiento del comité directivo y de aplicación sobre cuestiones de género; b) la introducción del indicador de género en toda la organización en 2010; y c) la introducción, en 2011, del sello de certificación en materia de igualdad entre los géneros.

31. Desde 2008, las evaluaciones externas del desempeño del PNUD han encomiado la labor de la organización en apoyo de la igualdad entre los géneros. En 2011, el PNUD ultimó un examen de la estrategia en materia de género, cuyas conclusiones fueron, en general, positivas. Aunque los datos del indicador de género suponen un aumento constante del contenido en materia de género de los proyectos del PNUD desde 2008, el análisis de las evaluaciones concuerda con la conclusión del examen de la estrategia de igualdad de género, según la cual, a pesar de los notables progresos alcanzados, la incorporación de la perspectiva de género en las actividades de proyectos y programas sigue siendo desigual y específica. La mitad de los 30 programas de países examinados lograron integrar satisfactoriamente la perspectiva de género en el programa del PNUD, y las pruebas sugieren que los programas en los países han estado prestando más atención al tratamiento de las cuestiones de género. En la otra mitad de los programas de países examinados, el factor que limita la incorporación de la perspectiva de género en los programas del PNUD en los países citado con más frecuencia era la ausencia de un enfoque sistemático del análisis de las cuestiones de género durante la formulación del programa. En general, las conclusiones de las evaluaciones temáticas apoyan ampliamente las conclusiones correspondientes a las evaluaciones de los resultados de las actividades de desarrollo.

32. La reciente evaluación de la cooperación Sur-Sur concluyó que el PNUD tiene una sólida ventaja comparativa para apoyar y facilitar dicha cooperación. El PNUD podría desempeñar una función importante y decisiva para ayudar a los países en que se ejecutan programas a ampliar las iniciativas Sur-Sur que han tenido éxito. Además, la intermediación por el PNUD de intercambios de conocimientos y experiencias de aprendizaje Sur-Sur ha reportado beneficios inmediatos y a corto plazo a los participantes, que podrían convertirse en más beneficios institucionales y para los países. Asimismo, ha contribuido a las iniciativas de integración regional, por ejemplo, dentro del Mecanismo de examen entre los propios países africanos. Los informes anuales de resultados en los países indican que la cooperación Sur-Sur ya se ha integrado en los programas del PNUD en los países en todo el mundo: en 2011, los informes muestran que se ha prestado apoyo a la cooperación Sur-Sur en 645 de 995 resultados de los países en 152 países.

33. No obstante lo anterior, por lo que se refiere a la aplicación del enfoque expuesto en el Plan estratégico para integrar la cooperación Sur-Sur en sus programas, la evaluación constató que los avances son desiguales. Desde que se inició el Plan estratégico, el PNUD ha hecho varios esfuerzos por formular una estrategia de cooperación Sur-Sur que ayude a integrar el apoyo a dicha cooperación, pero esos esfuerzos no han arrojado resultados concretos. Durante el

período del Plan estratégico, la administración del PNUD ha establecido diversos mecanismos de vigilancia; sin embargo, aunque estos esfuerzos son encomiables, es preciso seguir intensificándolos. Hay mucha buena voluntad entre el personal del PNUD con respecto a una mayor integración de la cooperación Sur-Sur en las operaciones del PNUD a nivel nacional y regional; sin embargo, se comprobó que la falta de recursos y presupuestos específicos, directrices operacionales e instrumentos concretos, vigilancia permanente y de una estrategia global que incluya objetivos claros, puntos de referencia e incentivos para conseguirlo producía deficiencias de tipo práctico.

34. Resultado 11: Las oficinas del PNUD en los países a menudo hacen cosas que el Plan estratégico recomienda que, por regla general, no deberían hacerse: concretamente, llevar a cabo actividades de ejecución de proyectos o programas no vinculadas a la reforma de las políticas. El Plan estratégico señala varias actividades que el PNUD no debería realizar. En 25 de los 30 programas de países examinados, la realización de dichas actividades fue un componente importante o significativo. En términos generales, el PNUD no participó en actividades sectoriales especializadas o proyectos de infraestructura sin creación de capacidad, lo que indica que la organización ha respetado estas dos pautas. La cuestión clave es que el Plan estratégico dispone específicamente que, por regla general, la organización no debería participar en proyectos de pequeña escala sin repercusión en el ámbito nacional. Desde 2009, la dirección del PNUD ha ordenado en repetidas ocasiones a las oficinas en los países que aborden esta cuestión, aunque llevará tiempo antes de que sea posible comprobar si los programas de los países han seguido estas instrucciones y de qué manera.

35. Sin embargo, las pruebas de las evaluaciones llevadas a cabo en 2010, 2011 y 2012 confirman que la dirección tiene razón al centrarse en esta cuestión, ya que indican que el grado de adaptación a esta pauta del Plan estratégico sigue siendo insatisfactorio. En general, las pruebas sugieren que las oficinas del PNUD en los países no suelen seleccionar y diseñar proyectos prácticos de ejecución para aumentar al máximo la obtención de pruebas fehacientes que puedan usarse para influir en los diálogos normativos. Además, salvo algunas excepciones notables, muchos programas que se ejecutan en los países no parecen invertir suficiente en evaluar si se dan las condiciones necesarias para que un proyecto experimental tenga una buena acogida. Con miras al futuro, la Dirección de Políticas de Desarrollo del PNUD está apoyando un enfoque más estratégico e integrado para ampliar la escala de las intervenciones en materia de desarrollo local y gobernanza local de las que se puedan extraer enseñanzas más amplias sobre el modo en que la organización puede abordar esta cuestión.

36. Resultado 12: Los desequilibrios entre las prioridades institucionales y las exigencias de los asociados en los programas y los marcos de programación disociados han agravado las dificultades en cuanto al uso por el PNUD del Plan estratégico para brindar orientación. Los informantes de todas las cohortes reconocen el desafío a que se enfrenta el PNUD en la disyuntiva entre las prioridades y la orientación institucionales, por una parte, y responder a las exigencias de los países en que se ejecutan programas y donde residen las oportunidades de movilización de recursos, por otra. Ahora bien, aun reconociendo la disyuntiva, muchos miembros de la Junta Ejecutiva y algunos administradores del PNUD consideran que la organización debería tener una mayor concentración en sus actividades, ser más rigurosa y saber decir “no”. Del mismo modo, muchos creen

que el PNUD debería ser más estratégico y buscar esferas en las que pueda lograr progresos reales, en lugar de centrarse en la movilización de recursos. El papel del Plan estratégico se complica también por el hecho de que no es la única estrategia que afecta a los objetivos programáticos a nivel nacional. Por ejemplo, las oficinas en los países entrevistados señalaron la importancia del proceso del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) como punto de partida para la programación por países, cuestión que se examina más a fondo en el siguiente resultado.

Comunicar la orientación y los puntos fuertes del PNUD

37. El Plan estratégico señala que debería desempeñar un papel en la comunicación de las esferas programáticas y las esferas en las que el PNUD tiene ventajas comparativas. Su capacidad para hacerlo también puede incluirse entre los factores que influyen en la capacidad del personal directivo superior del PNUD para brindar orientación a la organización.

38. **Resultado 13: El Plan estratégico tuvo un papel importante en las comunicaciones internas entre la dirección del PNUD y la Junta Ejecutiva, pero resultó menos eficaz en las comunicaciones entre todos los asociados del PNUD.** El Plan estratégico dio buenos resultados, aunque con distintos grados, a la hora de comunicar su función a nivel interno y externo. La opinión general entendía su papel en el establecimiento del mandato, la visión y/o la orientación estratégica de la organización. El Plan estratégico también proporciona orientación en relación con las cuatro esferas programáticas. Las opiniones sobre cómo debería usarse para comunicar dichas esferas son más variadas. Por lo general, los miembros de la Junta Ejecutiva y el personal directivo superior del PNUD entrevistados están de acuerdo en que el PNUD no ha sabido comunicar adecuadamente cuáles son las ideas que propugna. Dada la situación, el PNUD desarrolló nuevos instrumentos para contribuir a esta esfera, en particular reforzando su presencia en la web (incluso a nivel nacional), recurriendo a las redes sociales y difundiendo su informe anual, de carácter explicativo. El PNUD vigila si el sitio web de las oficinas en los países está actualizado y refleja las principales prioridades del PNUD, aunque los datos indican que las oficinas del PNUD en los países no alcanzan los objetivos institucionales a este respecto. Las oficinas en los países parecen considerar poco útil el Plan estratégico para comunicarse con los asociados externos e incluso para formular programas. A nivel nacional, también se tiene la impresión de que la visibilidad e importancia del Plan estratégico han disminuido con el tiempo.

Promover una mayor rendición de cuentas

39. La aplicación del Plan estratégico también ha coincidido con un aumento de la demanda de rendición de cuentas por parte de los contribuyentes en países que proporcionan recursos al PNUD y, a su vez, por parte de los organismos de desarrollo de dichos países. Esta demanda se refleja en la lógica del uso óptimo de los recursos y la necesidad de aportar mayor claridad sobre la comunicación de los resultados.

40. **Resultado 14: La rendición de cuentas mediante la supervisión y la presentación de informes sobre el desempeño en el marco del Plan estratégico ha mejorado con el tiempo.** El PNUD adoptó medidas para fortalecer el sistema de supervisión del desempeño desde que se aprobó el Plan estratégico. En 2007, la

Oficina de Evaluación llevó a cabo una evaluación de la gestión basada en los resultados del PNUD, y la aplicación de las recomendaciones sienta las bases para desarrollar un sistema y una cultura de resultados más sólidos en la organización. El nuevo marco de resultados implantado tras el examen de mitad de período tuvo buena acogida, en general, entre los miembros de la Junta Ejecutiva. La mayoría de los entrevistados que abordaron la cuestión considera que el PNUD se ha convertido en una organización más orientada hacia los resultados. Este es un buen ejemplo de la importancia que reviste el compromiso de la dirección de impulsar un importante programa de reforma. Se ha hecho un esfuerzo constante por fortalecer el proceso de presentación de informes durante la aplicación del Plan estratégico. La rendición de cuentas se ha visto reforzada por los importantes avances que ha hecho el PNUD durante el período del presente Plan estratégico con respecto a la transparencia de sus operaciones y su desempeño. El personal directivo superior del PNUD es consciente de los problemas que plantea la presentación de informes y siente, sin lugar a dudas, la frustración de muchos miembros de la Junta Ejecutiva que cuestionan el sistema.

41. Resultado 15: El sistema de evaluación descentralizada no funciona adecuadamente y, si bien se han adoptado medidas para mejorar la utilización general de la evaluación, el nivel de utilización no es tan alto como podría ser. En total se publicaron casi 1.300 evaluaciones descentralizadas del PNUD (incluidas evaluaciones del MANUD) en el Centro de Recursos de Evaluación entre 2008 y 2012, lo que supone un promedio de unas 9 por oficina en el país a lo largo del quinquenio. El alcance de las evaluaciones descentralizadas que se realizaron entre 2008 y 2012 en las cuatro esferas programáticas ha sido muy desigual. Las evaluaciones descentralizadas llevadas a cabo por las dependencias de programas siguen siendo deficientes y, de todas las evaluaciones descentralizadas que se examinaron en 2012, solo el 30% se consideró que correspondía a las categorías de “satisfactoria” o “muy satisfactoria” (lo que supone un gran aumento frente al 20% del año anterior). La dirección del PNUD ha realizado importantes esfuerzos desde que se inició el Plan estratégico para aumentar la utilización de la evaluación. Por ejemplo, las evaluaciones independientes que han de presentarse a la Junta Ejecutiva se examinan en reuniones periódicas del personal directivo superior junto con las respuestas de la dirección del PNUD. Además, las medidas de aplicación enunciadas en las respuestas pueden utilizarse como indicador indirecto de la utilización de la evaluación. Según los datos sobre las respuestas de la dirección a las evaluaciones independientes disponibles en el Centro de Recursos de Evaluación, no se han hecho esfuerzos suficientes en este sentido. De las 52 evaluaciones de los resultados de las actividades de desarrollo llevadas a cabo entre 2008 y 2012, el 15% de todas las medidas está en marcha (con un plazo) y acumulan atraso. En cuanto a las evaluaciones temáticas, la cifra es del 31%.

V. Conclusiones

42. Conclusión 1: En general, el PNUD es una organización más fuerte que en el momento en que se aprobó el Plan estratégico. También se enfrenta a un contexto muy distinto del de hace cinco años, que incluye demandas más exigentes y expectativas más altas de los donantes y los países en que se ejecutan programas. En cuanto al desempeño en materia de desarrollo, el PNUD ha seguido haciendo una importante contribución al desarrollo en todas

sus esferas programáticas; no obstante, la eficiencia y la sostenibilidad siguen siendo insatisfactorias. Se observó que, por lo que se refiere a la eficacia de las contribuciones a nivel nacional, es probable que el PNUD haya hecho o haga una contribución importante a los resultados previstos en la mayoría de sus programas en los países y en las cuatro esferas programáticas. La organización tiene, sin lugar a dudas, capacidad de intervención en algunos temas de las cuatro esferas programáticas generales en las que trabaja. A partir de las evaluaciones temáticas realizadas recientemente, pueden identificarse ejemplos de las esferas en las que el PNUD trabaja eficazmente:

a) El PNUD ha realizado una importante contribución a los esfuerzos nacionales destinados al desarrollo de políticas en favor de los pobres en la mayoría de los países donde se ejecutan sus programas. En particular, ha ayudado a fortalecer un entorno propicio para la formulación de políticas en favor de los pobres, y este tipo de apoyo sigue siendo una ventaja comparativa para la organización en muchos países.

b) El PNUD es una de las muy pocas organizaciones capaces de operar “a escala” en muchas esferas de programas, antes, durante y después de que estalle un conflicto. Esta labor está directamente vinculada a la mayor importancia que el PNUD otorga al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y a las prioridades transversales del PNUD, como, por ejemplo, el empoderamiento de la mujer.

c) El PNUD ha realizado contribuciones significativas al fortalecimiento de los sistemas y procesos electorales. El marco de asistencia electoral del PNUD está bien ideado y permite una respuesta eficaz, si se aplica adecuadamente.

d) El PNUD sigue siendo un importante cauce de financiación para el desarrollo. Esto queda particularmente en claro en el caso de la asociación con fondos mundiales, en que se cultivan y se mantienen vínculos estratégicos a nivel institucional.

43. El PNUD no es el único que se enfrenta a los desafíos de la eficiencia y la sostenibilidad. Al apoyar la implicación nacional en el proceso de ejecución, inevitablemente, el PNUD no controlará el proceso de ejecución y, hasta cierto punto, el grado de eficiencia en la gestión. Del mismo modo, la sostenibilidad de los resultados a los que contribuye el PNUD a menudo escapa a su control, y es necesario introducir capacidades e incentivos a fin de garantizar que se examine esta cuestión en el momento del diseño. Además, la eficiencia y la sostenibilidad son difíciles de medir y dependen del contexto concreto.

44. Conclusión 2: A través de diversas iniciativas centradas en el programa de cambio institucional, el PNUD ha fortalecido el sistema general de planificación estratégica, en el que el Plan estratégico es el elemento central. Aún queda mucho por hacer y, si bien el programa de cambio institucional señalaba explícitamente la necesidad de comenzar por las sedes y los centros regionales, es urgente aplicar un plan para fortalecer las oficinas en los países y aclarar las funciones y responsabilidades de los tres niveles. Es demasiado temprano para evaluar la eficacia del **programa de cambio institucional** como marco general de algunas reformas destinadas a fortalecer la organización y gestión del PNUD. No obstante, la dirección del PNUD ha iniciado un proceso eficaz para llevar adelante el Plan estratégico y fortalecer los sistemas de planificación y gestión que lo rodean. Esto reviste especial importancia, habida cuenta de la naturaleza de documento

político y, por tanto, negociado del Plan estratégico, que no satisfizo a todas las facciones de la Junta Ejecutiva y es, inevitablemente, el resultado de un compromiso. El PNUD es, por definición, una organización sumamente descentralizada y la mayor contribución se realiza indudablemente a nivel nacional. También es a nivel nacional donde las capacidades –tanto institucionales como individuales– suelen ser más deficientes. El escaso aprendizaje a nivel nacional –y en consecuencia, por defecto, entre países y regiones– es un importante obstáculo que afecta al desempeño del PNUD a nivel institucional y en materia de desarrollo. Si se quiere que el PNUD se convierta realmente en organización de aprendizaje, será preciso realizar esfuerzos adicionales e introducir incentivos y capacidades adecuados a nivel nacional.

45. Conclusión 3: El PNUD usó eficazmente el Plan estratégico para orientar la organización hacia las cuatro esferas programáticas generales, pero la aplicación de todos los enfoques en la programación, según lo previsto en el documento del Plan estratégico (por ejemplo, el planteamiento de programación basado en el desarrollo humano y la integración de la cooperación Sur-Sur), no estaba asegurada. Incluso en las esferas en las que se hicieron importantes esfuerzos (por ejemplo, en la incorporación de la perspectiva de género y el fomento de la capacidad), los incentivos y las capacidades para asegurar la aplicación a nivel nacional no eran adecuados. Aunque la creación y el fomento de capacidad representan la “contribución fundamental del PNUD”, la organización no ha adaptado satisfactoriamente este enfoque a la gran variedad de contextos en los que trabaja. Además, la estrategia del PNUD y sus componentes han dado lugar a la fragmentación de la programación ante la falta de un principio unificador, aun cuando el Plan estratégico establecía expresamente que dicho principio debía ser el desarrollo humano. Este ofrece todos los elementos de un instrumento útil de planificación estratégica para que la organización adopte un enfoque de gestión estratégica. El documento de Plan estratégico establece los objetivos, los enfoques y las prioridades de la organización y un marco para facilitar la rendición de cuentas en su logro o aplicación. En lo que respecta al fomento de la capacidad y la incorporación de la perspectiva de género, la organización puso un gran empeño en idear instrumentos y formular orientaciones para las oficinas en los países. Sin embargo, en otros casos, como en la cooperación Sur-Sur o el desarrollo humano, ninguno de estos elementos esenciales para el éxito se desarrolló lo suficiente como para ajustarse al enfoque expuesto en el Plan estratégico. Ahora bien, aunque el PNUD ha hecho esfuerzos por desarrollar instrumentos y orientaciones en la sede, dichos esfuerzos no han sido suficientes para garantizar la aplicación de esos enfoques por las oficinas en los países y otras dependencias de programas. Ello repercute en el apoyo, la supervisión y las estructuras de incentivos a nivel nacional.

46. Conclusión 4: El PNUD no apoyó adecuadamente a las oficinas en los países para abordar los desequilibrios entre los enfoques y/o las prioridades señalados en el Plan estratégico. Por ejemplo, los desequilibrios entre la implicación nacional y las prioridades institucionales o la relación de correspondencia entre las necesidades de fomento de la capacidad a largo plazo y los resultados a corto plazo. Aunque el Plan estratégico establece el rumbo, la dirección del PNUD debe abordar los desequilibrios que encierra. El hecho de basar el alcance del PNUD en la demanda existente no impide que surjan demandas diferentes en el futuro. Al mismo tiempo, aunque las esferas programáticas se basan

en la demanda, puede que los enfoques recogidos en el Plan estratégico no tengan esa base. Por ejemplo, la importancia de responder a las demandas nacionales puede haber reducido los incentivos para asegurar la aplicación de los enfoques institucionales. Estos también pueden ser motivos para proseguir con proyectos prácticos de ejecución poco vinculados a las políticas. Asimismo, la demanda nacional puede dar lugar a un programa demasiado amplio como para que se gestione con eficacia o para el que no existe la capacidad necesaria a nivel local. Es necesario elaborar más directrices para ayudar a las oficinas en los países a hacer frente a las tensiones entre la demanda nacional (cualquiera que sea su definición) y los objetivos institucionales. Al mismo tiempo, las ventajas comparativas del PNUD no solo residen en sus esferas técnicas, sino también en su compromiso a largo plazo, flexibilidad y agilidad, gracias a la adopción de decisiones a nivel nacional. Como resultado del enfoque a largo plazo, el PNUD tiene la posibilidad de emprender iniciativas complejas de fomento de la capacidad y de colaborar en el aprendizaje nacional a partir de diferentes estrategias. Ambas esferas han planteado dificultades al PNUD.

47. Conclusión 5: Los mecanismos de financiación del PNUD y su dependencia de la financiación con cargo a recursos complementarios plantean problemas para la eficacia de la programación y limitan el desempeño, determinado por los criterios de eficacia, eficiencia y sostenibilidad. Si bien el PNUD se ha comprometido a colaborar a largo plazo con los países en que se ejecutan programas, no tiene control respecto de sus recursos a largo plazo. En algunas circunstancias, la sostenibilidad de los beneficios puede estar relacionada con la sostenibilidad de la propia intervención y, por tanto, puede correr peligro. Se consideró que la eficacia se veía afectada por la dificultad de movilizar recursos suficientes para llevar a cabo actividades que contribuyan a obtener resultados concretos. Además, la dependencia de recursos complementarios en gran medida imprevisibles se traduce en dificultades para mantener la orientación del programa. Esto es especialmente cierto cuando las oficinas en los países se esfuerzan por mantener una masa crítica de personal con escasos recursos básicos, lo que hace que la necesidad de movilizar recursos sea muy imperiosa. Este problema que plantea el modelo de financiación es tan importante que es necesario examinar la lógica de tener un programa del país en una situación en la que solo puede programarse un pequeño porcentaje de los recursos. Un enfoque más apropiado puede ser el de no apartarse del marco del MANUD y centrarse en los proyectos (y, por defecto, en los resultados en función de los efectos directos de los proyectos). Ello podría ser especialmente eficaz en los casos en que las oficinas del PNUD en los países se centren únicamente en unas pocas iniciativas básicas en las que puedan aprovechar sus ventajas comparativas y establecer asociaciones adecuadas.

48. Conclusión 6: El sistema de supervisión del desempeño y presentación de informes al respecto se ha fortalecido con el paso del tiempo. Sin embargo, no resulta óptimo para una organización sumamente descentralizada que trabaja en complejas cuestiones de desarrollo en las que el contexto es extremadamente importante. Se trata de una cuestión problemática relacionada esencialmente con los desafíos que plantean la supervisión de su desempeño y la presentación de informes al respecto. Para crear un sistema de supervisión y evaluación del desempeño más adecuado, el programa del país debería ser la unidad de análisis. Un sistema adecuado para evaluar el desempeño en toda la organización constituye una parte fundamental de la gestión de toda organización. La naturaleza

descentralizada de la organización, algo insólito entre las organizaciones de desarrollo, es una gran ventaja; confiere al PNUD flexibilidad para adaptarse a los diferentes contextos y permite una mayor implicación nacional en los programas. No obstante, también exige adoptar un enfoque de supervisión diferente y en el que el contexto desempeña una función. Tal enfoque es, lógicamente, coherente con el documento del programa para el país aprobado por la Junta Ejecutiva y con el Plan de Acción para el programa para el país, que es la base de aplicación del programa cuya responsabilidad asumen las propias autoridades nacionales. La rendición de cuentas al gobierno ya se ve facilitada mediante las reuniones anuales del Plan de Acción para el programa para el país, un sistema que se desarrolla simultáneamente con el proceso de presentación de informes anuales al personal directivo superior del PNUD, y mediante el informe anual de la Administradora a la Junta Ejecutiva.

VI. Recomendaciones

49. Recomendación 1: El nuevo Plan estratégico debe ser claro acerca del rumbo que desea que tome el PNUD, y la dirección del PNUD debe garantizar que se establezcan los instrumentos pertinentes para apoyar y supervisar la aplicación de las estrategias y prioridades incluidas en el plan. Una conclusión clave era que los esfuerzos para aplicar las prioridades y los enfoques fueron desiguales y no se supervisaron detenidamente desde que se inició el plan. Aun cuando el papel del plan sea proporcionar la dirección, la función de la administración del PNUD es poner en marcha y aplicar esta dirección, asegurando la claridad de los conceptos y enfoques, elaborando instrumentos, como, por ejemplo, orientaciones, y supervisando su aplicación. Sin embargo, los ejemplos de fomento de la capacidad e incorporación de la perspectiva de género sugieren que la orientación y la supervisión no bastan para asegurar la aplicación de los enfoques definidos en el Plan estratégico. Incluso si se combinan con un fuerte liderazgo, las medidas fundamentales son necesarias pero insuficientes para asegurar la aplicación.

50. Recomendación 2: El nuevo Plan estratégico debe abordar explícitamente las transacciones que se producen como resultado del modelo institucional del PNUD. Las ventajas comparativas del PNUD no solo residen en algunos aspectos de sus esferas programáticas sino, entre otras cosas, en su compromiso a largo plazo y, en general, su posición como asociado de confianza. Se trata de elementos de una “teoría” básica sobre la forma en que trabaja el PNUD que se pone en práctica a través del modelo institucional. Las concesiones mutuas a que se enfrenta el PNUD son inherentes a cualquier modelo institucional y deben ser transparentes a través de decisiones adoptadas por la Junta Ejecutiva respecto de la posición del PNUD. Concretamente, hay que llegar a un acuerdo sobre las soluciones de compromiso en dos esferas: en primer lugar, entre la implicación nacional y las prioridades institucionales, con enfoques, estrategias y orientación institucionales claros, junto con orientaciones para las dependencias de programas cuando se enfrentan a una posible disyuntiva; y, en segundo lugar, la disyuntiva entre abordar las necesidades de fomento de la capacidad a largo plazo y los resultados a corto plazo, lo cual exige examinar los incentivos que tienen ante sí las dependencias de programas cuando presentan sus informes sobre los resultados, y las inversiones en procesos de innovación, aprendizaje y adaptación necesarias para apoyar eficazmente el fomento de la capacidad a largo plazo.

51. Recomendación 3: El nuevo plan estratégico debería insistir en la prioridad del apoyo a nivel nacional y reconocer explícitamente que, por satisfactoria que sea la labor a nivel central, es precisamente a nivel nacional donde se están logrando progresos. El apoyo central y regional del PNUD debe atribuir prioridad a un apoyo eficaz dirigido a fortalecer las oficinas en los países. Teniendo en cuenta la variabilidad del contexto, la generación de un apoyo normativo coherente debe afianzarse en el plano regional. En relación con su función principal de investigación, conforme al espíritu de la iniciativa “Una ONU” y a fin de evitar la duplicación de esfuerzos, el PNUD debería colaborar más estrechamente con el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas y la Universidad de las Naciones Unidas. Además, para superar la tendencia a trabajar de forma aislada, el desarrollo humano sostenible como principio unificador debería ocupar, de manera explícita, un lugar central en la programación a nivel nacional. Es necesario proporcionar apoyo y orientación para garantizar que esto se haga realidad.

52. Recomendación 4: Al evaluar el desempeño, el nuevo plan estratégico debe considerar el programa del país como la unidad de análisis. Esto permitirá realizar una evaluación más realista y significativa, teniendo en cuenta el contexto nacional. En situaciones de desarrollo y esferas de intervención complejas, el papel que desempeña el contexto es fundamental para determinar el desempeño. Los contextos y las esferas en que trabaja el PNUD solo pueden asimilarse plenamente si se realiza una evaluación del desempeño a nivel nacional (es decir, el programa del país). Aun considerando el nivel nacional como la unidad de análisis del desempeño en cuanto a contribución a los resultados, se requerirá que las oficinas en los países presenten informes sobre enfoques y productos para su agregación a nivel institucional. Además, la concentración en el programa del país permitiría integrar verticalmente los sistemas de supervisión y evaluación, de modo que las evaluaciones independientes seleccionadas podrían validar (o no) la evaluación del desempeño realizada a través del sistema de supervisión.