



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
22 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

Respuesta de la administración a la evaluación del plan estratégico del PNUD para el período 2008-2013

Contexto y antecedentes

1. En este informe se resume la respuesta de la administración del PNUD a la evaluación del plan estratégico de la organización para el período 2008-2013. El propósito de la evaluación era apoyar la rendición de cuentas del PNUD a la Junta Ejecutiva, mediante la realización de un análisis con base empírica y aportaciones para la elaboración del nuevo plan estratégico del PNUD para 2014-2017. Esta respuesta de la administración a la evaluación del plan estratégico para el período 2008-2013 debe leerse conjuntamente con las respuestas conexas de la administración a las evaluaciones de los programas mundiales, regionales y Sur-Sur, y el examen acumulativo del plan estratégico.

2. Como se señala en la evaluación, el PNUD es una organización más fuerte que cuando se elaboró el plan estratégico y ha seguido haciendo una importante contribución al desarrollo en todas las áreas en que centra su atención. Desde 2008, el PNUD ha contribuido a hacer que la agenda de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) pase de la “visión” a la ejecución, ha desarrollado la capacidad de las contrapartes nacionales en países con una alta prevalencia del VIH/SIDA para abordar este problema de forma exhaustiva como una cuestión de desarrollo, y no solamente como una cuestión de salud, ha contribuido a fortalecer la gobernanza mediante la mejora de los vínculos entre los programas de desarrollo nacionales y subnacionales y mediante el fortalecimiento de las instituciones democráticas, y ha ayudado a incorporar las estrategias de mitigación de los efectos del cambio climático y reducción de desastres en los planes nacionales de desarrollo en todo el mundo. El PNUD es un eslabón importante entre los agentes en las esferas humanitaria y del desarrollo en situaciones posteriores a crisis, y ha realizado una importante contribución para prevenir la violencia en situaciones difíciles, así como para prestar asistencia a países y comunidades para reconstruir sus medios de vida y restablecer instituciones estables y vías de desarrollo tras el conflicto.



3. Asimismo, se reconoce que el PNUD ha realizado una importante contribución a los esfuerzos nacionales destinados al desarrollo de políticas en favor de los pobres, en particular en lo que se refiere a fortalecer un entorno propicio para la formulación de dichas políticas. A medida que se acerca 2015, el principal objeto de atención de la labor del PNUD sigue siendo acelerar la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en este ámbito. Desde 2009, la organización ha actuado con más firmeza para satisfacer la demanda de apoyo estratégico de los países en lo que se refiere a los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el marco para acelerar el logro de los ODM, que fue concebido como un proceso del sistema de las Naciones Unidas para abordar los Objetivos más atrasados y se ha convertido en el principal vehículo del apoyo del PNUD en esta esfera, que hasta la fecha se ha aplicado en 45 países desde 2010.

4. Otro aspecto clave del programa de cambio institucional, puesto en marcha por la Administradora en 2011, es hacer que el PNUD y su labor se basen más en datos con base empírica. El marco para acelerar el logro de los ODM está teniendo mucho éxito, en gran parte porque constituye un enfoque de mayor base empírica y que aprovecha las pruebas, políticas y estrategias existentes para concebir planes de acción nacionales concretos y con prioridades, de forma conjunta y coherente con el sistema de las Naciones Unidas. Este marco no solo ilustra la orientación reforzada hacia los resultados, que ha sido evidente en los últimos años, sino que también ejemplifica la transición del PNUD hacia el cambio transformacional.

5. El PNUD está convencido de que, si bien se ha progresado con mayor rapidez en algunos ámbitos que en otros, se ha registrado una mejora perceptible y significativa en el alcance y la calidad de la incorporación de la perspectiva de género en la organización durante el período del plan estratégico. A lo largo de ese período, las contribuciones del PNUD a la igualdad entre los géneros han aumentado del 30% de los resultados de los países en 2008 al 71% en 2012. Los datos relativos al indicador de políticas de igualdad entre los géneros muestran una tendencia similar. De 2010 a 2012, un 36% del gasto incurrido por el PNUD en los programas relacionados con el indicador de género “contribuía de manera importante a la igualdad entre los géneros” o “tenía a este aspecto por principal objetivo”, que son las categorías más altas de contribución.

6. Desde una perspectiva más amplia, el éxito que ha tenido el PNUD al integrar enfoques, como los basados en la igualdad entre los géneros, el desarrollo de la capacidad, el desarrollo humano, y la cooperación Sur-Sur, ha sido desigual, y aún se observan variaciones en el desempeño de la organización con respecto a la integración y gestión de todos estos enfoques y temas. Aunque se han hecho progresos, el PNUD aspira a la excelencia; la experiencia adquirida a través de la labor del PNUD con los enfoques de género y otros enfoques transversales durante el período del actual plan estratégico seguirá contribuyendo al aprendizaje en todos los programas de la organización en el futuro. El fortalecimiento de los procesos de garantía de calidad en todo el programa y ciclo de proyectos permitirá al PNUD ser cada vez más riguroso a la hora de garantizar que los enfoques que se describen en el plan estratégico se reflejen de forma sustancial en su labor.

7. Desde el examen de mitad de período del plan estratégico (DP/2011/22), la organización ha dado prioridad a prestar más atención y, al mismo tiempo, responder mejor a las demandas de los países que piden intervenciones de mayor sinergia y basadas en temas. El PNUD ha venido recalcando las interdependencias de los problemas sociales, económicos y ambientales a los que se enfrenta el mundo, y promoviendo enfoques y estrategias que las reflejen, como los “beneficios por partida triple para el desarrollo”, la conexión entre la gobernanza inclusiva y la resiliencia social, y el nexo entre pobreza y medio ambiente. Gracias al singular valor añadido y la experiencia del PNUD en la labor en favor de los ODM en estos últimos 13 años, la organización está ahora en condiciones de desempeñar un papel fundamental para ayudar a orientar la agenda después de 2015. El siguiente plan estratégico para 2014-2017 tendrá una arquitectura basada en temas y no en prácticas, y ya se están adoptando medidas para adaptar los enfoques de la organización en consecuencia.

8. Como se indica en la evaluación, el PNUD se enfrenta a un contexto operacional y de fondo muy diferente al de hace cinco años, que incluye demandas más firmes y expectativas más altas de todo el espectro de sus asociados, tanto los antiguos como los nuevos. Como consecuencia de los cambios introducidos en el sistema de planificación estratégica del PNUD y del fortalecimiento de su cultura basada en los resultados, se han hecho progresos significativos a la hora de explicar la contribución particular que ha hecho la organización a la consecución de importantes resultados de desarrollo. Esta seguirá siendo una tarea difícil, sobre todo porque la organización mantiene inquebrantablemente su compromiso de trabajar con los países para eliminar los obstáculos más arraigados e inextricables que impiden el progreso del desarrollo, y para garantizar que los beneficios sean realmente inclusivos y sostenibles. Para lograrlo se requieren una concentración y resolución cada vez mayores en la defensa de los tipos de programas que pueden impulsar un cambio equitativo duradero con un fuerte potencial estratégico. Gran parte de la labor del PNUD está dedicada a hacer frente a este tipo de problemas y equilibrios a largo plazo, en los que a menudo resulta más difícil cuantificar y comunicar los progresos, y en los que el modelo de financiación con cargo a recursos ordinarios y recursos complementarios del PNUD presenta problemas específicos en cuanto a la previsibilidad para asumir compromisos a largo plazo.

9. El PNUD reconoce que la eficiencia y la sostenibilidad son aspectos clave del desempeño e intenta constantemente mejorar su seguimiento y evaluación. Al ser una organización que concede una importancia especial a la implicación nacional y da prioridad a la ejecución nacional de los proyectos, ha resultado difícil identificar medidas adecuadas y normas referenciales útiles. El PNUD se ha comprometido a gestionar los equilibrios asociados con el logro de la eficiencia y, al mismo tiempo, dar prioridad al fortalecimiento de las instituciones, los acuerdos y los procesos nacionales, en particular como medio para fomentar la sostenibilidad.

La planificación estratégica y el PNUD

10. Como se destaca en el informe de evaluación, un elemento clave de los esfuerzos de la organización para mejorar la gestión basada en los resultados es el progreso general, sobre todo en los dos últimos años, del sistema de planificación estratégica del PNUD. La introducción de un plan anual de actividades y su incorporación en el plan de trabajo integrado de las dependencias de las oficinas en los países y las oficinas de la sede han permitido que la organización movilice de forma más estratégica sus esfuerzos y cuente con un enfoque operacional coordinado para obtener resultados en todas las áreas en que centra su atención el plan estratégico. La organización sigue aprendiendo y estudiando nuevos enfoques para equilibrar la demanda de los países y las prioridades de la organización, para luego traducirlos en una imagen coherente de resultados que permita a los asociados ver y comprender la contribución total del PNUD a los resultados de desarrollo a nivel nacional, regional y mundial.

11. Se reconoce que redoblar esfuerzos en la sede tan solo es una parte de lo que debe hacerse. El PNUD mantiene su compromiso de garantizar que los resultados nacionales que intenta lograr con sus países asociados sean estratégicos y transformacionales. Las oficinas en los países constituyen la interfaz entre el PNUD, con sus normas y responsabilidades institucionales, y los asociados nacionales, con sus propias políticas y procedimientos. El PNUD se esfuerza por ser una organización que aprovecha cada vez más los enfoques innovadores y de colaboración (por ejemplo, las plataformas multifuncionales) para ejecutar programas que den prioridad a intervenciones que puedan extenderse y utilizarse para ofrecer las opciones normativas preliminares que los países asociados valoran en alto grado y esperan del PNUD.

12. El programa de cambio institucional se concentraba en un principio en la sede y las oficinas regionales, mientras que ahora concede prioridad a las oficinas en los países por ser la línea de vanguardia en la que se crea verdadero valor de desarrollo y se satisfacen las expectativas de eficiencia y sostenibilidad. En los últimos tres años, el PNUD ha procurado fortalecer la gestión de la actuación profesional basada en los resultados, la gestión del ciclo de programación y las enseñanzas obtenidas en la evaluación. Ahora se están consolidando la supervisión y la presentación de informes mediante la Iniciativa de apoyo a la oficina en el país. Esta Iniciativa está ayudando a las oficinas en los países a gestionar la interfaz entre el nivel nacional y el nivel institucional, y a garantizar que los compromisos del PNUD en materia de implicación nacional estén bien equilibrados con el compromiso de la organización de prestar especial atención a la calidad de los programas y la rendición de cuentas de la organización por los resultados obtenidos. El PNUD también ha prestado una renovada atención a mejorar los sistemas de planificación, seguimiento y evaluación, como parte del examen de los modelos institucionales en el marco del programa de cambio institucional.

13. Desde 2008, el PNUD ha realizado esfuerzos decididos e innovadores para gestionar eficazmente un marco imperfecto de resultados del plan estratégico. Desde el examen de mitad de período, la organización ha adquirido experiencia en lo referente a la gestión de la actuación profesional, la comunicación de resultados, el valor del indicador de políticas de igualdad entre los géneros y del dispositivo de seguimiento del desarrollo de la capacidad, y el uso de los resultados nacionales e institucionales, los indicadores de resultados y las dimensiones de producto. La reorientación de la organización para convertirse en un agente del desarrollo que utiliza más datos empíricos y domina la evaluación y los datos en sus áreas de interés ha resultado difícil, pero evoluciona en una dirección firme y positiva. Los progresos, incluido el cambio de la cultura institucional, son amplios y perceptibles. En los próximos años, el reto consistirá en generalizar estos progresos en todas las oficinas, en lograr un desempeño más equilibrado en todas ellas y en refinar las estructuras y los procesos de gestión de la actuación profesional y gestión de los conocimientos dentro del PNUD, a fin de aprovechar plenamente la mejora de los datos de que dispone la organización, intensificar su cultura de aprendizaje y utilizarla para obtener resultados más sólidos sobre el terreno. Si la Junta Ejecutiva aprueba un marco de resultados sólido con indicadores SMART (específicos, medibles, obtenibles, pertinentes y con un plazo determinado) para cada nivel de resultados, el PNUD estará en condiciones de beneficiarse del aprendizaje para profundizar el diálogo sobre el desarrollo con todos sus asociados y los interesados, a medida que aplique su nuevo plan estratégico para 2014-2017.

Anexo

Principales recomendaciones y respuesta de la administración

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.

Respuesta de la administración

El PNUD está de acuerdo con esta recomendación. El nuevo plan estratégico para el período 2014-2017 será más claro acerca del rumbo futuro del PNUD. La organización reconoce la necesidad de actuar de una forma más sistemática para garantizar que existan incentivos y capacidades adecuados, de modo que sus prioridades y enfoques se reflejen y apliquen con mayor eficacia en todos sus programas. Como se señala en la evaluación, el PNUD ha hecho grandes esfuerzos en los ámbitos de la igualdad entre los géneros y el desarrollo de la capacidad y, tras aprender de ellos, está en mejor posición para apoyar sistemáticamente el uso de sus otros enfoques y prioridades en los próximos años. El PNUD se propone llevar a cabo una transición más ordenada y mejor gestionada al nuevo plan estratégico, que contempla el desarrollo de mejores incentivos para apoyar la aplicación de sus enfoques.

<i>Medidas clave</i>	<i>Plazo</i>	<i>Dependencias competentes</i>	<i>Seguimiento</i>	
			<i>Observaciones</i>	<i>Situación</i>
1.1 El nuevo plan estratégico aporta una mayor claridad y concentración para la futura labor del PNUD.	Septiembre de 2013	Oficina Ejecutiva		
1.2 El PNUD desarrolla instrumentos adecuados que permiten usar plenamente en sus programas los enfoques descritos en el plan, y que apoyan y supervisan la aplicación del plan estratégico.	Enero de 2014	Dirección de Políticas de Desarrollo, Oficina Ejecutiva		
1.3 El PNUD presta un apoyo selectivo a las oficinas en los países a fin de apoyar su capacidad para hacer la transición al nuevo plan estratégico, por ejemplo, a través de la Iniciativa de apoyo a la oficina en el país.	En curso	Oficinas regionales, Dirección de Políticas de Desarrollo, Dirección de Prevención de Crisis y de Recuperación, Oficina Ejecutiva		

Recomendación 2. El nuevo plan estratégico debe abordar explícitamente las transacciones que se producen como resultado del modelo institucional del PNUD.

Respuesta de la administración

El PNUD está de acuerdo con esta recomendación. Los resultados institucionales del PNUD se definen a nivel de la organización y se determinan a nivel nacional en función de la demanda nacional de colaboración del PNUD en ámbitos concretos. La mejora de los análisis de operaciones y de la gestión de las actividades de captación aumentará aún más la capacidad del PNUD para garantizar una convergencia entre sus prioridades y la demanda de su apoyo en ámbitos clave. El PNUD se propone aprender de las experiencias obtenidas con la aplicación del actual plan estratégico para garantizar una transición más ordenada y mejor gestionada al nuevo plan estratégico, con una orientación más clara para sus programas para gestionar los equilibrios que surjan de los enfoques y prioridades contemplados en el plan estratégico. Los temas relacionados con el modelo de financiación del PNUD y los equilibrios asociados a este seguirán caracterizando la supervisión del desempeño y la presentación de informes al respecto a la Junta Ejecutiva. El PNUD utilizará igualmente el nuevo marco integrado de resultados y recursos para llevar a cabo una reflexión más profunda de la relación entre resultados y recursos.

<i>Medidas fundamentales</i>	<i>Plazo</i>	<i>Dependencias responsables</i>	<i>Seguimiento</i>	
			<i>Observaciones</i>	<i>Situación</i>
2.1 El sistema de presentación de informes del nuevo plan estratégico ofrece un análisis más sólido de los equilibrios que se producen como resultado del modelo institucional del PNUD, incluida la relación entre la demanda nacional y las prioridades de la organización, entre los resultados transformacionales y los resultados a corto plazo, y entre las fuentes de financiación y la búsqueda de una durabilidad a largo plazo.	Septiembre de 2013	Oficina Ejecutiva		
2.2 El fortalecimiento de la gestión de la actuación profesional y los análisis de operaciones permite realizar una previsión más exacta de las consecuencias del modelo institucional para el logro de resultados en el marco del nuevo plan estratégico.	Diciembre de 2014	Oficina Ejecutiva		

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.

Respuesta de la administración

El PNUD actúa a nivel mundial, regional y nacional, y concede prioridad al apoyo a nivel nacional, donde el progreso del desarrollo influye en la vida de las personas. El PNUD reconoce la importancia de las funciones de determinación de políticas a nivel mundial y regional para, inter alia, prestar apoyo a las oficinas en los países y brindar beneficios a todos los asociados a través del intercambio de conocimientos y el aprendizaje recíproco. El PNUD acepta que el programa de cambio institucional ahora debe concentrarse en las oficinas en los países. El plan anual de actividades para 2013 incluye importantes medidas para aprovechar más de tres años de intensos esfuerzos por mejorar la cultura de gestión basada en los resultados de la organización, y para fortalecer el desempeño y el aprendizaje de las oficinas en los países mediante una mayor concentración, el establecimiento de prioridades estratégicas, los esfuerzos en curso, como la Iniciativa de apoyo a la oficina en el país, y la mejora de los modelos institucionales del PNUD.

<i>Medidas fundamentales</i>	<i>Plazo</i>	<i>Dependencias responsables</i>	<i>Seguimiento</i>	
			<i>Observaciones</i>	<i>Situación</i>
3.1 El nuevo plan estratégico hace claramente hincapié en que el apoyo a nivel nacional es la prioridad del PNUD, y en que es a ese nivel donde el PNUD logra mayores progresos.	Septiembre de 2013	Oficina Ejecutiva		
3.2 Véase la medida clave 1.3 más arriba.	En curso	Oficinas regionales, Dirección de Políticas de Desarrollo, Dirección de Prevención de Crisis y de Recuperación, Oficina Ejecutiva		

3.3 El futuro programa mundial del PNUD aprovecha la función de determinación de políticas a nivel mundial para optimizar la combinación de políticas a fin de atender a los países y promover el intercambio de conocimientos y el intercambio Sur-Sur.	Enero de 2014	Dirección de Políticas de Desarrollo, Dirección de Prevención de Crisis y de Recuperación, Oficina Ejecutiva, oficinas regionales
--	---------------	---

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.

Respuesta de la administración

El PNUD entiende esta recomendación y está de acuerdo en que es necesario establecer criterios de desempeño más claros, como parte de un sistema más sólido de supervisión del desempeño. El PNUD reconoce el destacado papel que desempeñan los programas por países en cuanto que principal “unidad de análisis” para gestionar el desempeño de la organización; el PNUD compara actualmente el desempeño con respecto a los indicadores de resultados de los programas y los indicadores de gestión en el país como parte integrante de su arquitectura de supervisión del desempeño y presentación de informes al respecto. Aunque comprende el contexto nacional único en el que se generan los resultados, el reto de sumar los datos para analizar el desempeño de la organización es un problema al que se enfrentan todos los grandes agentes del desarrollo. El PNUD ha hecho progresos considerables en el uso de datos sobre el desempeño desde 2011, y sigue desarrollando su propia capacidad para producir mecanismos contextualizados, matizados y de alta calidad para medir el desempeño que trasciendan la presentación de informes orientada al cumplimiento para ofrecer una imagen significativa de lo que funciona y lo que no.

Medidas fundamentales

	Plazo	Dependencias responsables	Seguimiento	
			Observaciones	Situación
4.1 El nuevo plan estratégico tiene un marco de resultados con indicadores SMART en cada nivel de resultados que puede incorporarse en la programación nacional, incluidos los nuevos documentos de programas para los países y los marcos de resultados y recursos.	Septiembre de 2013	Oficina Ejecutiva, Dirección de Políticas de Desarrollo, oficinas regionales		
4.2 Los informes anuales del PNUD garantizan que el análisis del desempeño del PNUD se base en datos y análisis del desempeño a nivel nacional, y refleje el contexto nacional.	En curso	Oficina Ejecutiva, oficinas regionales		
4.3 El PNUD desarrolla un sistema de supervisión del desempeño más sólido que ofrece una base empírica más firme para mejorar las evaluaciones.	Octubre de 2014	Oficina Ejecutiva, Dirección de Gestión		