



Consejo Económico y Social

Distr. general
3 de enero de 2025
Español
Original: inglés

Adopción de decisiones

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Junta Ejecutiva

Primer período ordinario de sesiones de 2025

4 a 7 de febrero de 2025

Tema 11 del programa provisional*

Evaluación del Plan Estratégico del UNICEF para 2022–2025

Resumen**

Resumen

El UNICEF entra en el último año del ciclo del Plan Estratégico vigente (2022–2025) con la elaboración del próximo Plan Estratégico (2026–2029) ya iniciada en 2024. Cuando restan solo seis años para cumplir la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el UNICEF se enfrenta a graves problemas de alcance mundial, como la escasez de recursos, el cambio climático, el empeoramiento de las desigualdades de género y el auge de las crisis humanitarias. Todos ellos suponen una amenaza para los derechos de la infancia y los avances hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

La evaluación del Plan Estratégico del UNICEF para 2022–2025 simbolizó el compromiso con el aprendizaje y la rendición de cuentas asumido en el plan de evaluaciones mundiales para 2022–2025 de la organización. Se llevó a cabo en el mencionado contexto de numerosas dificultades notables para el UNICEF y con la finalidad de someter el Plan actual a una rigurosa evaluación, de modo que se obtuvieran reflexiones y recomendaciones aplicables orientadas a fundamentar el diseño del siguiente Plan Estratégico. Analizó la idoneidad del Plan Estratégico en vista de sus metas, los progresos hasta el momento y —mediante la creación de un modelo de previsión— los logros que cabe esperar de aquí a que concluya el período actual del Plan en 2025.

* E/ICEF/2025/1.

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

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



Según la evaluación, el Plan es un marco ambicioso y exhaustivo que marca la dirección estratégica y aporta cohesión en el plano global y regional, lo cual permite que la organización impulse las prioridades clave. No obstante, la complejidad y los solapamientos del Plan entorpecen la ejecución en el plano nacional, donde prevalecen los contextos locales y la escasez de recursos. Se han registrado avances mayúsculos en cuanto a las metas del nivel de los productos, pero todavía hay pocos éxitos en el nivel de los resultados debido a los problemas de cuantificación, las carencias operativas y la falta de apoyo. La dependencia con respecto a los fondos asignados a fines específicos, la complejidad de las exigencias en materia de seguimiento y la reticencia a establecer prioridades limitan aún más los cambios sistémicos.

La evaluación ofrece siete recomendaciones para guiar la elaboración del próximo Plan Estratégico que se centran en priorizar los derechos de la infancia, promover los cambios sistémicos, consolidar la jerarquización y la movilización de recursos, potenciar la planificación adaptable, incorporar el nexo acción humanitaria–desarrollo–paz, dar protagonismo al cambio climático y aprovechar los datos y pruebas como factores estratégicos que generan repercusiones. Si bien algunas de estas recomendaciones exigen ajustes graduales, otras necesitan transformaciones más profundas.

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

I. Introducción

A. Antecedentes y contexto

1. El UNICEF se acerca al último año del ciclo del Plan Estratégico vigente (2022–2025) y ha emprendido la elaboración del nuevo Plan Estratégico para 2026–2029. Desde 2022, la comunidad internacional se recupera de una pandemia mundial que hizo peligrar seriamente la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible relacionados con la infancia. Ahora que solo tenemos seis años por delante como margen para hacer realidad la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la organización se enfrenta a graves problemas tales como un entorno de recursos cada vez más escasos, la aceleración de los efectos del cambio climático que soportan los niños, niñas y jóvenes, el empeoramiento de las desigualdades de género y el recrudecimiento de las carencias que soportan las mujeres y las niñas en muchos ámbitos, y el aumento del riesgo de que el auge de las crisis humanitarias comprometa la vida y los primeros años de los niños, niñas y adolescentes. Todos estos elementos suponen una grave amenaza para la protección de los derechos de la infancia. Dichos problemas comprometen aún más la conquista —ya de por sí incierta— de los Objetivos de Desarrollo Sostenible relacionados con la infancia que se perfilan en la Agenda 2030. El planteamiento del UNICEF para solucionar esos problemas resultará crucial en lo tocante a su función y posición como defensor a escala mundial de los derechos de la infancia en los años venideros. Un aspecto vital de esta labor es la participación activa de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes —sin olvidar a las chicas adolescentes y los niños y niñas con discapacidad— para que su futuro y el de las generaciones que vendrán sea más próspero.

2. La evaluación del Plan Estratégico del UNICEF para 2022–2025 se enmarca en este contexto. Simboliza el compromiso en materia de aprendizaje y rendición de cuentas contraído con la Junta Ejecutiva en el plan de evaluaciones mundiales para 2022–2025 de la organización, aprobado en 2021¹. Partiendo de la información recabada en el estudio de 2022 de la evaluabilidad y evaluación formativa del posicionamiento del UNICEF para poner en práctica con éxito su Plan Estratégico para 2022–2025 (E/ICEF/2023/3)² —un análisis prospectivo o pensado para facilitar que la administración del UNICEF introduzca los elementos básicos necesarios a fin de respaldar el logro de los objetivos del Plan Estratégico de cara a la Agenda 2030—, esta evaluación coloca un peldaño decisivo del proceso continuo de aprendizaje que sienta las bases de la planificación estratégica de la organización desde la preparación del documento y las actuaciones que sustentan su creación hasta la implantación.

3. Ahora que se inicia el último año del Plan Estratégico para 2022–2025 y el UNICEF se dispone a gestar el siguiente, que se presentará a la Junta Ejecutiva en su período de sesiones anual de 2025, la presente evaluación realiza una valoración independiente, imparcial y oportuna del Plan actual, su idoneidad en vista de sus metas y hasta qué punto se han alcanzado los resultados previstos (o hay muchas probabilidades de que se alcancen para finales de 2025) con objeto de exponer las buenas prácticas y recalcar las lecciones con utilidad práctica que deberían

¹ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Compendio de las decisiones adoptadas por la Junta Ejecutiva en su primer período ordinario de sesiones de 2022, E/ICEF/2022/8, págs. 3 y 4.

² Otras evaluaciones clave relacionadas que cabe mencionar son la síntesis de las pruebas de la evaluación mundial (2018-2022), que finalizó hace poco y se apoya en las evaluaciones de los niveles mundial, regional y nacional con el propósito de ofrecer reflexiones complementarias de interés. Por otra parte, las evaluaciones recientes y en curso que abordan los elementos facilitadores, las estrategias de cambio y los ámbitos transversales mejoraron más la base empírica. Entre ellas destaca una reciente: la evaluación de la Política de Género y los Planes de Acción para la Igualdad entre los Géneros del UNICEF (que abarca los períodos 2018-2021 y 2022-2025). Asimismo, las evaluaciones de los procesos de reformas y la planificación estratégica en todo el sistema de las Naciones Unidas también aportaron datos contextuales y puntos de referencia de interés para la presente evaluación.

fundamentar el diseño del próximo Plan Estratégico. La evaluación abarca todo el período del Plan Estratégico (2022–2025) y presta especial atención al lapso entre 2022 y finales de 2024. El énfasis en los tres primeros años del Plan cuatrienal supone una limitación —de la que ya se tenía conciencia al principio de la tarea— para garantizar que el UNICEF, la Junta Ejecutiva y demás asociados dispusieran de un análisis fidedigno de los aspectos que han sido un éxito, los que no han funcionado tan bien y las razones subyacentes con la suficiente antelación como para proporcionar comentarios pertinentes y observaciones anticipadas en un momento trascendental para la organización y para la infancia. Con la intención de controlar las limitaciones de un análisis que se presenta sin las pruebas correspondientes al último año, la evaluación recurrió a técnicas estadísticas (por ejemplo, un modelo de previsión basado en la regresión lineal) a fin de predecir con una cierta seguridad las mejoras que el UNICEF probablemente consiga de aquí a finales de 2025 en lo relativo a los indicadores clave del desempeño que especifica el Plan Estratégico.

4. Pese al ámbito extenso de aplicación de la evaluación —que comprendía tres años y el Plan Estratégico por entero en toda la organización—, se concluyó en solo cinco meses entre junio y noviembre de 2024. En este sentido, encarna la nueva hornada de evaluaciones del UNICEF que se efectúa con una eficacia y rapidez inauditas sin que por ello se sacrifique el rigor ni la credibilidad. La Oficina de Evaluación gestionó la evaluación de manera independiente conforme a las normas y estándares de evaluación del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas y en estrecha colaboración con partes interesadas clave a nivel interno y externo para así velar por que las recomendaciones se incorporen al diseño del nuevo Plan Estratégico.

5. Las constataciones y conclusiones que se incluyen en este resumen se basan en los mejores datos científicos disponibles en el momento del análisis y se traducen en recomendaciones aplicables que ponen de manifiesto tanto las modificaciones técnicas como los cambios estratégicos indispensables para que el UNICEF siga trabajando con el máximo grado de pertinencia, eficacia y repercusión de aquí a 2030. Mientras que algunas recomendaciones giran en torno a las esferas susceptibles de mejora gradual, otras proponen giros más radicales encaminados a velar por que la organización prosiga su desarrollo como principal defensora de los derechos de la infancia en un punto de inflexión crítico.

6. Los destinatarios esenciales de la evaluación son los integrantes del Grupo Mundial de Gestión del UNICEF, sobre todo la Oficina de la Directora Ejecutiva; la División de Datos, Análisis, Planificación y Seguimiento; el Grupo de Programas; la División de Recaudación de Fondos y Alianzas en el Sector Privado; y la División de Alianzas con el Sector Público. Por otra parte, todo el personal del UNICEF en los planos mundial, regional y de la sede aprovechará los resultados de la evaluación. Entre las demás partes interesadas clave, destacan la Junta Ejecutiva del UNICEF, el Comité Asesor de Auditoría, los Comités Nacionales del UNICEF, los gobiernos, los donantes, los asociados dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas y la población general, que engloba a la juventud. La evaluación contó con la implicación activa, positiva y decidida de todos estos grupos. La juventud no fue una excepción: participó a través del Grupo Consultivo Juvenil, que se instauró con ánimo de cerciorarse de que las opiniones de esta generación ocuparan un lugar destacado en la evaluación.

B. El Plan Estratégico del UNICEF para 2022–2025

7. El Plan Estratégico del UNICEF para 2022–2025 funciona como marco primordial que canaliza la visión de futuro de la organización en cuanto a que todos los niños, niñas y adolescentes ejerzan sus derechos y obtener los mejores resultados posibles a gran escala en beneficio de la infancia durante este cuatrienio. El Plan, que

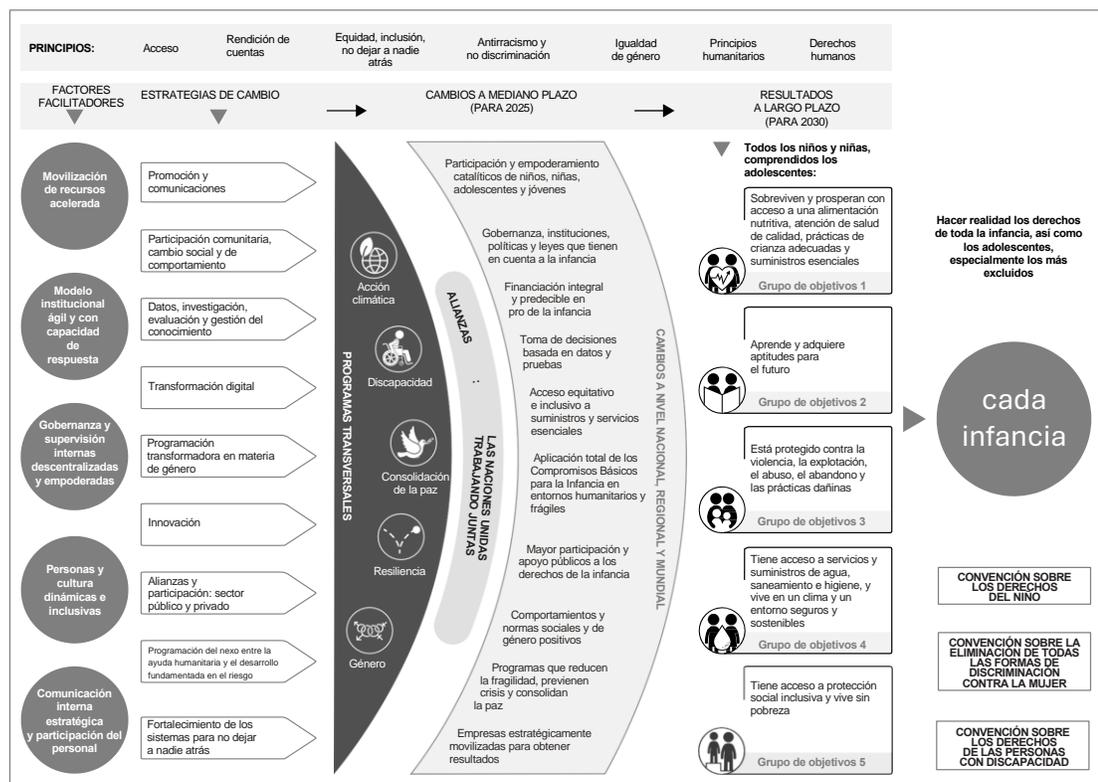
fue aprobado por la Junta Ejecutiva en septiembre de 2021³ y entró en ejecución en enero de 2022, armoniza la labor del UNICEF con la actividad colectiva del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo a fin de agilizar el progreso en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030. Al igual que su precursor, el Plan Estratégico del UNICEF para 2018–2021, abarca cuatro años y es el primero de los dos Planes consecutivos hasta 2030 mediante los cuales se establece una hoja de ruta mundial para las oficinas del UNICEF en los países y los Comités Nacionales del UNICEF con la finalidad de promover los derechos de todos los niños, niñas y adolescentes del planeta. Dicha estrategia de sucesión se concibió para procurar seguir un enfoque selectivo y adaptativo de cara a impulsar los objetivos de la Agenda 2030, de modo que responde a los cambios en el ámbito de los derechos de la infancia y en el entorno operativo de la entidad.

8. El Plan señala cinco Grupos de objetivos interconectados en los que el UNICEF pretende lograr resultados a largo plazo de aquí a 2030. Esos Grupos de objetivos constituyen el “qué” del Plan Estratégico; en otras palabras, lo que el UNICEF quiere conseguir en estos cuatro años con ayuda de los asociados. El Plan también hace hincapié para todos los Grupos de objetivos en la acción climática, la discapacidad, la consolidación de la paz, la resiliencia y las cuestiones de género en tanto que programas transversales con los que subsanar los problemas y las vulnerabilidades más relevantes. Asimismo, recoge cinco elementos facilitadores institucionales y nueve estrategias de cambio proyectadas para ser herramientas “transformadoras” y así acelerar los progresos hacia la consecución de los objetivos del Plan Estratégico, tal y como se reafirma al integrarlas en el Marco Integrado de Resultados y Recursos del Plan⁴. En conjunto, los elementos facilitadores y las estrategias de cambio representan el “cómo” del Plan, que equivale al método que el UNICEF adoptará para aprovechar todos los activos internos y externos a los que tiene acceso en aras de los objetivos descritos en el documento. La figura I ofrece un resumen visual del “qué” y el “cómo” del Plan a corto y mediano plazo en forma de teoría del cambio de alto nivel, así como de los principios subyacentes que definen el trabajo de la organización durante ese período.

³ UNICEF, Compendio de las decisiones adoptadas por la Junta Ejecutiva en 2021, [E/ICEF/2021/32](#), págs. 11 y 12.

⁴ UNICEF, Proyecto de marco integrado de resultados y recursos revisado del Plan Estratégico del UNICEF para 2022-2025, [E/ICEF/2024/11/Add.1](#).

Figura I
Teoría del cambio de alto nivel del Plan Estratégico del UNICEF para 2022–2025



Fuente: Plan Estratégico de UNICEF 2022–2025: Nuevas ambiciones para 2030, UNICEF, 2022, pág.22.

9. En paralelo a la teoría general del cambio, se han formulado otras teorías del cambio más detalladas para cada Grupo de objetivos con objeto de explicar el método que seguirán las intervenciones esenciales para provocar cambios a mediano plazo en el nivel nacional y, en última instancia, contribuir a los resultados a largo plazo. Tales iniciativas concuerdan con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el ejercicio de los derechos de la infancia. El Marco Integrado de Resultados y Recursos, que sustenta el Plan Estratégico y sus teorías del cambio, también sintetiza las metas y los indicadores cuantificables sobre impacto, resultados y productos.

C. Justificación y alcance de la evaluación

10. Como ya se ha mencionado, la evaluación refleja el compromiso en materia de aprendizaje y rendición de cuentas que figura en el plan de evaluaciones mundiales para 2022–2025 del UNICEF, aprobado por la Junta Ejecutiva de la organización. Su propósito general consistía en recopilar información y reflexionar sobre los logros y los problemas de la entidad a la hora de implantar el Plan Estratégico para 2022–2025 y de esta forma sentar las bases del siguiente (2026–2029) a partir de una evaluación independiente e imparcial de los datos probatorios acerca de los aspectos que fueron un éxito, los que no funcionaron tan bien y los motivos, además de para extraer conclusiones y recomendaciones que fundamenten el rumbo en adelante. A tal fin, la evaluación se guio por tres objetivos clave, a saber:

(a) Analizar la eficacia del Plan Estratégico en tanto que marco orientativo del UNICEF y sus actividades en toda la organización.

(b) Valorar los progresos en favor de la infancia con arreglo al Plan Estratégico y predecir las probabilidades de que los resultados esperados se hayan materializado al final del período.

(c) Estudiar la capacidad de adaptación del Plan y juzgar la pertinencia y la utilidad de sus elementos básicos y marco en lo que respecta a influir en la implantación y los avances de cara a los resultados.

11. Para ello, la evaluación planteó estos interrogantes fundamentales:

(a) Si examinamos el Plan Estratégico para 2022–2025, ¿hasta qué punto ha resultado ser coherente, pertinente y eficaz como visión de futuro, marco y hoja de ruta de toda la organización?

(b) ¿En qué medida se han alcanzado hasta la fecha los resultados previstos? ¿Qué probabilidades hay de que se alcancen para cuando finalice el período del Plan Estratégico?

(c) ¿Qué factores internos y externos —bien como obstáculos, bien como oportunidades— han repercutido en la implantación del Plan Estratégico y los avances de cara a los resultados?

12. El alcance de la evaluación comprende el período del Plan Estratégico para 2022–2025, con datos recabados que corresponden al período transcurrido hasta la conclusión de la evaluación (es decir, de 2022 a finales de 2024), junto con proyecciones sobre las probabilidades de que la organización consiga los resultados esperados antes de que 2025 termine. En términos geográficos, la evaluación se diseñó con alcance mundial e incluyó los tres niveles de la entidad en todos los países donde opera, al igual que las contribuciones de los Comités Nacionales del UNICEF. Aunque no entrañó valoraciones en profundidad a nivel regional ni nacional, recurrió a los datos de las regiones y los países con la intención de respaldar el análisis global agregado e incorporó los datos probatorios de la síntesis de las pruebas de la evaluación mundial y otras evaluaciones estratégicas. Desde el punto de vista temático, la evaluación abarcó todas las iniciativas del UNICEF en virtud del Plan Estratégico —también el “qué” (Grupos de objetivos) y el “cómo” (estrategias de cambio y elementos facilitadores)—, con especial atención a los aspectos que posiblemente ejerzan una influencia notable en el siguiente Plan Estratégico.

II. Metodología

A. Enfoque de la evaluación y recopilación de datos

13. La evaluación empleó las pruebas cuantitativas y cualitativas más indicadas y sólidas disponibles, y aplicó una combinación de técnicas tales como un enfoque de sistemas para analizar la prioridad que el UNICEF otorga a los cambios sistémicos, un enfoque centrado en la utilización que se orienta a brindar recomendaciones prácticas y fructíferas de cara al próximo Plan Estratégico, y un enfoque participativo que involucró a distintas partes interesadas con el apoyo de órganos asesores como el Grupo Consultivo Juvenil. A lo largo del proceso, el género, la discapacidad, los derechos de la infancia y la juventud y otras cuestiones transversales se integraron como ejes centrales.

14. Junto con el amplio alcance de la evaluación, se llevaron a cabo cuatro análisis temáticos en profundidad dirigidos a examinar las herramientas sistémicas que precipitan cambios. Los análisis en profundidad dieron prioridad a los datos, el cambio climático, la financiación innovadora y la transformación de los sistemas desde la perspectiva de la protección social. A fin de cuantificar el logro de resultados, la evaluación optó por el establecimiento de modelo de previsión basado en el método

estadístico de regresión lineal para valorar los progresos en el nivel de los resultados y de los productos con respecto a las metas de 2025 y para realizar una estimación del desempeño futuro del UNICEF en lo tocante a los indicadores clave.

15. Entre los demás métodos básicos, cabe citar:

- El examen documental: se analizaron más de 200 documentos internos y externos.
- Entrevistas con partes interesadas: 144 entrevistas semiestructuradas con partes interesadas internas y externas.
- Encuestas en línea: dos recursos distintos; uno que solicita las opiniones e ideas de las oficinas en los países (tasa de respuesta del 93%) y otro que recaba las opiniones e ideas de los Comités Nacionales del UNICEF (tasa de respuesta del 72%).

16. Se celebraron consultas con un amplio abanico de partes interesadas; por ejemplo, personal directivo superior del UNICEF, representantes de los países y expertos en la materia, además de asociados externos como los Comités Nacionales del UNICEF, Estados miembros, asociados en la financiación, organizaciones de la sociedad civil, otros organismos de las Naciones Unidas, jóvenes y personalidades influyentes del ámbito internacional.

17. Los datos se examinaron con métodos descriptivos, discursivos, cuantitativos y comparativos de análisis según resultara oportuno. Se utilizaron medios computacionales avanzados (IA) a fin de determinar los temas clave en los datos anonimizados de las encuestas y las entrevistas. La información procedente de diversas fuentes se trianguló continuamente para garantizar la fiabilidad y credibilidad de todas las constataciones.

B. Limitaciones y medidas de mitigación

18. Se dieron varias limitaciones que moldearon la evaluación. Por ejemplo, plazos ajustados que restringieron la minuciosidad del examen de las cuestiones transversales y redujeron el alcance de los análisis en profundidad y los seguimientos. La disponibilidad de los datos afectó a las proyecciones de los avances relacionados con los indicadores clave del desempeño: para la mayoría de los indicadores solo existían dos o tres datos puntuales. Por último, como ya se ha indicado, la necesidad de emprender la evaluación en el tercer año de un plan de cuatro de manera que resulte útil de cara al siguiente proceso de planificación cuatrienal implicó que la iniciativa tenía que apoyarse por fuerza en solo tres años de datos. Estos problemas se remediaron en parte gracias a un análisis riguroso de la información, técnicas creativas de análisis de los datos (como la previsión basada en la regresión), la priorización de los elementos clave de la evaluación y la triangulación de las fuentes de datos con miras a garantizar la fiabilidad y la valía de las ideas. En conjunto, estas medidas contribuyen a que la evaluación concluya a tiempo y con éxito dentro de sus limitaciones.

III. Constataciones

A. Calidad del plan y el proceso

19. **El Plan Estratégico es una sólida guía institucional a escala mundial y regional que aporta una visión de futuro compartida y marcos congruentes para la planificación y la ejecución.** Ayuda a la sede y las oficinas regionales a armonizar sus prioridades con los objetivos de la organización y respalda la normalización de la calidad programática de una región a otra. El Plan incorpora el “qué” (Grupos de objetivos) y el “cómo” (estrategias de cambio y elementos facilitadores) de la

estrategia institucional del UNICEF, de manera que crea las condiciones para los modelos de programación sectorial y los que se basan en el ciclo de vida. Dicha incorporación brinda flexibilidad para atender necesidades concretas al mismo tiempo que se mantiene la correspondencia con los objetivos generales. Asimismo, el Plan ha demostrado ser útil con fines de promoción y comunicación externa y facilita las conversaciones con los donantes y que las prioridades de la infancia se emplacen en los marcos de planificación de las Naciones Unidas. Pese a ciertas dificultades para transmitir su complejidad, ha facilitado las labores de liderazgo del UNICEF en esferas como la programación en favor de la adolescencia y el desarrollo del capital humano dentro de los marcos de cooperación mundial, reflejando así su valor como herramienta estratégica de alto nivel.

20. A nivel nacional, el Plan Estratégico se utiliza con frecuencia para establecer prioridades, orientar las tareas de promoción y ajustar la programación a los objetivos globales. Las oficinas en los países presentan informes valiéndose del marco de resultados del Plan para la planificación, el seguimiento y la notificación a la vez que lo aprovechan para involucrar a las partes interesadas. Facilita la movilización de recursos y se adecúa bien a las estructuras sectoriales nacionales en muchos contextos, sobre todo en el caso de las oficinas que colaboran con gobiernos con estructuras semejantes a los Grupos de objetivos del Plan. Esa flexibilidad da a las oficinas en los países la posibilidad de modificar sus directrices para cubrir las necesidades locales al mismo tiempo que se mantiene la correspondencia con los objetivos institucionales generales, algo que demuestra su utilidad en distintos contextos.

21. Sin embargo, la implantación del Plan Estratégico se topa con dificultades en el plano nacional como resultado de los desajustes estructurales y la escasez de recursos. El ciclo cuatrienal del Plan suele entrar en conflicto con los ciclos quinquenales de los programas de los países, algo que complica la planificación a largo plazo. Las carencias en materia de asignación de recursos, especialmente en las oficinas en los países de menor tamaño, reduce la capacidad de conciliación de las iniciativas locales y las prioridades mundiales del Plan. Por otra parte, las prioridades mundiales compiten a veces con las necesidades locales, sobre todo en contextos de crisis en las que las prioridades y los problemas urgentes del país tienen más importancia. Como consecuencia de esto, surge una discrepancia entre la intención estratégica del Plan y su aplicación práctica, lo cual mitiga sus efectos en situaciones donde escasean los recursos.

22. A pesar de que el Plan aporta flexibilidad de cara a la adaptación al contexto, su diseño puede desembocar en una compartimentalización que pone trabas a la programación integrada. Los Grupos de objetivos sectoriales resultan eficaces para atender necesidades concretas, pero limitan los enfoques exhaustivos pensados para problemas complejos tales como el desarrollo en la primera infancia y la acción climática, que exigen colaboración intersectorial. Para las oficinas en los países que emplean marcos alternativos (como la programación del ciclo vital), los Grupos de objetivos son menos importantes. El personal ha manifestado la necesidad de asumir un enfoque más integrado que salve la distancia entre los sectores y abra la puerta a soluciones integrales que den cuenta del carácter polifacético de las dificultades a las que se enfrentan los niños, niñas y adolescentes y sus comunidades.

23. Los buenos resultados de los programas transversales con arreglo al Plan Estratégico no han sido uniformes. Las esferas más arraigadas —como la igualdad de género y el desarrollo en la primera infancia— han conseguido un mayor grado de integración. Dichos programas se benefician de los marcos vigentes, los recursos para fines específicos y la rendición de cuentas institucional. Las esferas más recientes (como la migración y la programación urbana) se enfrentan a problemas de mayor

envergadura debido a la escasez de recursos y la falta de apoyo organizativo. El éxito de la integración no solo pasa por disponer de marcos claros, sino también de capacidad y recursos suficientes como para sustentar la implantación. De lo contrario, los programas transversales se arriesgan a pasar a un segundo plano, en particular cuando se trata de situaciones en las que las necesidades inmediatas a nivel local y la escasez de recursos se imponen en los procesos de toma de decisiones.

24. Las nueve estrategias de cambio del UNICEF han demostrado redundar en progresos, pero son muy dispares en cuanto a alcance, respaldo y potencial transformador y presentan grandes insuficiencias en lo tocante a la implantación y la cuantificación. El fortalecimiento de los sistemas es una prioridad vital, pero en muchas ocasiones sufraga la prestación de servicios en lugar de impulsar cambios sistémicos. Las labores de promoción y las comunicaciones se han ampliado, pero se encuentran con recursos limitados; por su parte, las estrategias de datos mejoran el apoyo a los indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, pero carecen de un marco unificado, lo que se traduce en que no se aprovechen como es debido recursos tales como las encuestas de indicadores múltiples por conglomerados (MICS, por sus siglas en inglés). La transformación y las innovaciones digitales se topan con obstáculos relacionados con la infraestructura y las barreras culturales, mientras que los programas transformadores en materia de género avanzan muy poco a poco debido a las restricciones financieras y estructurales. Las variaciones en función del contexto, como los distintos grados de éxito del nexo acción humanitaria–desarrollo en una variedad de circunstancias, complican más todavía la implantación. Las incoherencias en la cuantificación y la disparidad de los recursos perjudican la capacidad para valorar la repercusión colectiva, lo que a su vez recalca la necesidad de contar con marcos más sólidos, invertir de forma sostenible, y aclarar la rendición de cuentas para poder aprovechar al máximo estas estrategias con la intención de lograr cambios sistémicos.

25. Los esfuerzos del UNICEF por catalizar la financiación y las alianzas han demostrado un gran potencial para introducir cambios sistémicos, aunque muchas iniciativas de gran repercusión aún queden fuera del marco de presentación de quejas formales del Plan Estratégico. Las estrategias como la financiación innovadora en favor de la infancia han conquistado algunos buenos resultados preliminares que se plasman en la Iniciativa para la Independencia Vacunal y el Fondo Puente de UNICEF Estados Unidos, que ha agilizado la disponibilidad de suministros sanitarios (por ejemplo, las vacunas). El apoyo del UNICEF a la financiación pública en favor de la infancia ha consolidado los sistemas de fondos públicos y, en muchos países, ha aumentado la eficacia presupuestaria en el sector social. Las alianzas estratégicas con instituciones financieras internacionales y organismos de las Naciones Unidas han potenciado más la repercusión, tal y como puede verse en la reforma de las finanzas públicas de Montenegro motivada por las tareas de promoción. Aunque tales actuaciones ponen de relieve la capacidad del UNICEF para hacer realidad cambios sistémicos, su poca visibilidad en los cauces oficiales de presentación de informes recalca la necesidad de integrar mejor el Plan Estratégico de manera que se aproveche al máximo esa correspondencia con los objetivos institucionales.

26. La puesta en práctica del Plan se ve obstaculizada por la falta de orientación, la confusión con respecto a las prioridades y las lagunas de apoyo estratégico. Los mecanismos para aplicar cambios sistémicos, como la programación del nexo acción humanitaria–desarrollo, no se han gestionado del todo y generan por tanto ineficiencias. Además, la falta de un marco de cálculo de costos impide que los recursos y los objetivos estratégicos se armonicen claramente, algo que mina la capacidad de priorizar con eficacia. Al no disponer de orientaciones operativas claras para ámbitos de reciente aparición, como la acción climática o la participación de la

juventud, la implantación se complica más. Aunque el Plan ofrece directrices de alto nivel, su aplicación práctica se ve limitada por estas lagunas, lo cual limita su capacidad para proporcionar resultados coherentes en diversos contextos.

27. En resumen, el Plan Estratégico se basa en un marco de alto nivel, ofreciendo coherencia y orientación a escala mundial y regional y permitiendo flexibilidad para la adaptación local. Sin embargo, su complejidad, sus restricciones de recursos y su limitada orientación operativa plantean importantes retos para la aplicación a nivel nacional. Aunque permite alinearse con los objetivos generales de UNICEF, su aplicación práctica se ve a menudo obstaculizada por prioridades opuestas, recursos inadecuados y mecanismos poco claros para la programación integrada. Los puntos fuertes del Plan en materia de promoción, orientación de la programación y armonización temática se compensan con los puntos débiles que afectan a la asignación de recursos, la jerarquización y la claridad operativa. De este modo se subraya la necesidad de introducir mejoras que aumenten la incidencia del Plan en todos los niveles institucionales.

B. Progresos hasta la fecha y viabilidad de los resultados para finales de 2025

28. Familiarizarse con los progresos relacionados con el Plan Estratégico de UNICEF exige marcar una diferencia muy clara entre los indicadores de productos y los de resultados. Los indicadores de productos determinan los frutos inmediatos y a corto plazo, como la prestación de servicios (por ejemplo, el número de niños y niñas que reciben material didáctico a través de programas apoyados por el UNICEF) o los sistemas que refuerzan las actividades (por ejemplo, la cifra de países que institucionalizan medidas para la participación de niños, niñas y adolescentes y el compromiso cívico). Por el contrario, los indicadores de resultados valoran cambios sistémicos y a más largo plazo, como la mejora de las tasas nacionales de alfabetización o el descenso de los índices de abandono escolar. Por lo general, las oficinas del UNICEF notifican sus propios indicadores de producto, mientras que los indicadores de resultados se basan en diversas fuentes de datos externos⁵.

29. El Plan Estratégico del UNICEF para 2022–2025 demuestra avances considerables en cuanto a productos: más del 60% de los indicadores de productos de todos los Grupos de objetivos⁶ ya cumplen o superan sus metas para 2025 (véase la figura II). El rendimiento de la prestación de servicios está detrás de buena parte de este éxito y viene respaldado por la amplia capacidad de adquisiciones y suministros del UNICEF. Sin embargo, los resultados que refuerzan los sistemas, que resultan indispensables para el cambio sistémico, van a la zaga de la prestación de servicios en los Grupos de objetivos 2, 3 y 4. El cambio de rumbo hacia el aprovechamiento de los programas dirigidos a obtener resultados a mayor escala sigue

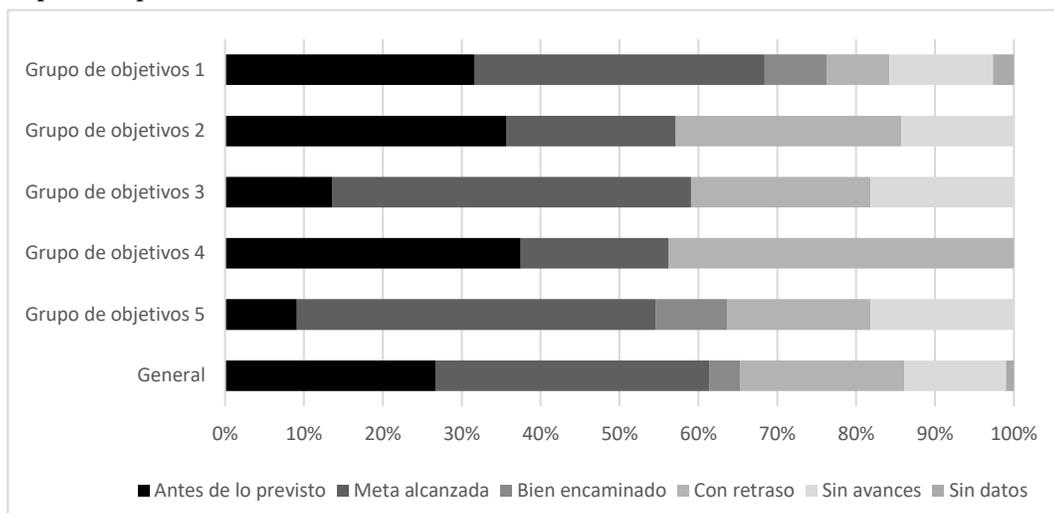
⁵ Sin embargo, algunos indicadores de los productos para los que se lleva a cabo una autoevaluación también se basan en fuentes de datos nacionales, como en el caso del Sistema de información sobre la salud en los distritos 2 (DHIS2).

⁶ El Grupo de objetivos 1 (Cada niño y niña, incluidos los adolescentes, sobrevive y prospera) se centra en garantizar que todos ellos tengan acceso a servicios de salud esenciales, una alimentación adecuada y apoyo de desarrollo en la primera infancia que les permita desarrollar todo su potencial. El Grupo de objetivos 2 (Cada niño y niña, incluidos los adolescentes, aprende) vela por que todos reciban una educación de calidad y desarrollen las aptitudes que los prepararán para el futuro. El Grupo de objetivos 3 (Cada niño y niña, incluidos los adolescentes, está protegido contra la violencia y la explotación) aborda la protección de la infancia frente a los daños, los abusos y la explotación. El Grupo de objetivos 4 (Cada niño y niña, incluidos los adolescentes, vive en un clima y un entorno seguros y sostenibles) garantiza que disfruten de acceso al agua potable, el saneamiento, la higiene y la resiliencia climática a fin de fomentar su salud y bienestar. El Grupo de objetivos 5 (Cada niño y niña, incluidos los adolescentes, tiene acceso a protección social inclusiva y vive sin pobreza) se propone reducir las desigualdades mediante la lucha contra la pobreza, la exclusión social y la discriminación para hacer lo imposible por que los niños, niñas y adolescentes más marginados tengan ocasión de prosperar.

adelante, pero es todavía muy desigual en todos los Grupos de objetivos debido al abanico de aptitudes y dificultades, como la predilección de los donantes por la prestación de servicios a corto plazo antes que por la reforma sistémica a mayor escala.

Figura 2

Progreso de los indicadores de productos de cara a cumplir las metas de 2025, por Grupo de resultados



Fuente: Análisis del equipo de la evaluación basado en las recopilaciones de datos de la División de Datos, Análisis, Planificación y Seguimiento del UNICEF.

30. Sin embargo, los progresos del plano de los resultados distan mucho de ir bien, ya que solo se prevé que el 24% de los indicadores cumplan los objetivos de 2025, lo que refleja las lagunas en el cambio sistémico y los resultados a largo plazo. Entre los retos figuran los horizontes de programación a corto plazo, la poca colaboración multisectorial y la capacidad de absorción gubernamental de enfoques sistémicos. En algunos casos, los indicadores de resultados no cuentan con datos suficientes, sobre todo para los Grupos de objetivos 4 y 5, en los que las actualizaciones irregulares procedentes de fuentes externas (como las MICS) complican la medición.

31. Las prácticas relacionadas con los datos y la fijación de metas ponen de manifiesto la necesidad de aspirar a más y hacer un seguimiento mejor de los progresos a fin de motivar los cambios sistémicos. Al acabar 2023, más de un tercio de los indicadores de productos habían alcanzado las metas de finales de 2025, lo que apunta a que algunos fueron demasiado conservadores y tal vez no se ajusten a la escala de las prioridades mundiales. La existencia de lagunas mayúsculas de información (en particular en el caso de los indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible relacionados con la infancia, como la pobreza infantil) pone trabas a la capacidad de llevar a cabo una evaluación minuciosa de los avances y de orientar las intervenciones. Para encarar estos problemas, el UNICEF ha empezado a potenciar su capacidad de análisis de datos y a aprovechar nuevas herramientas para reforzar el vínculo entre el seguimiento del Plan Estratégico, los objetivos de los cambios sistemáticos y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

32. El UNICEF ha dado un salto cualitativo en la mejora de su seguimiento del Plan Estratégico a través del sistema de indicadores estándar normalizados, que enriquece la calidad de los datos y proporciona automatización en directo a través de su panel de control. Sin embargo, el elevado número de indicadores —329 en 2023— y la complejidad de algunos requisitos en materia de datos plantean dificultades de consideración, sobre todo para las oficinas nacionales que gestionan

plazos ajustados para presentar informes y lidian con la limitación de recursos. Si bien estas mejoras tienen como fin optimizar los procesos, el personal aún soporta una carga transaccional apreciable y la complejidad de los indicadores puede entorpecer las comunicaciones claras, especialmente con destinatarios ajenos al UNICEF. Los esfuerzos constantes por equilibrar la cantidad y la complejidad de los indicadores y normalizar los enfoques en todos los Grupos de objetivos reflejan la firme determinación de resolver estos problemas.

33. Es evidente que el Plan Estratégico ha hecho más hincapié en el fortalecimiento de los sistemas, ya que el 47% de los indicadores de productos de los Grupos de objetivos cuantifican resultados vinculados a la programación de fortalecimiento de los sistemas, lo que destaca el cambio de paradigma del UNICEF hacia la consecución de efectos sostenibles a escala en favor de la infancia. Si bien se trata de un cambio positivo, la complejidad de estos indicadores enfatiza la necesidad de impulsar el desarrollo de capacidades y la armonización entre regiones y oficinas. Las innovaciones a nivel regional y nacional, como los paneles adaptados y los datos de las MICS, funcionan como complemento del seguimiento institucional, pero también revelan los déficits de coherencia y cohesión. Las dificultades a la hora de financiar las MICS y los desajustes entre los contextos regionales y los marcos institucionales resaltan la necesidad de lograr más integración y apoyo para aprovechar plenamente los datos en beneficio de los cambios sistémicos.

C. Factores que influyen en los progresos hacia los resultados

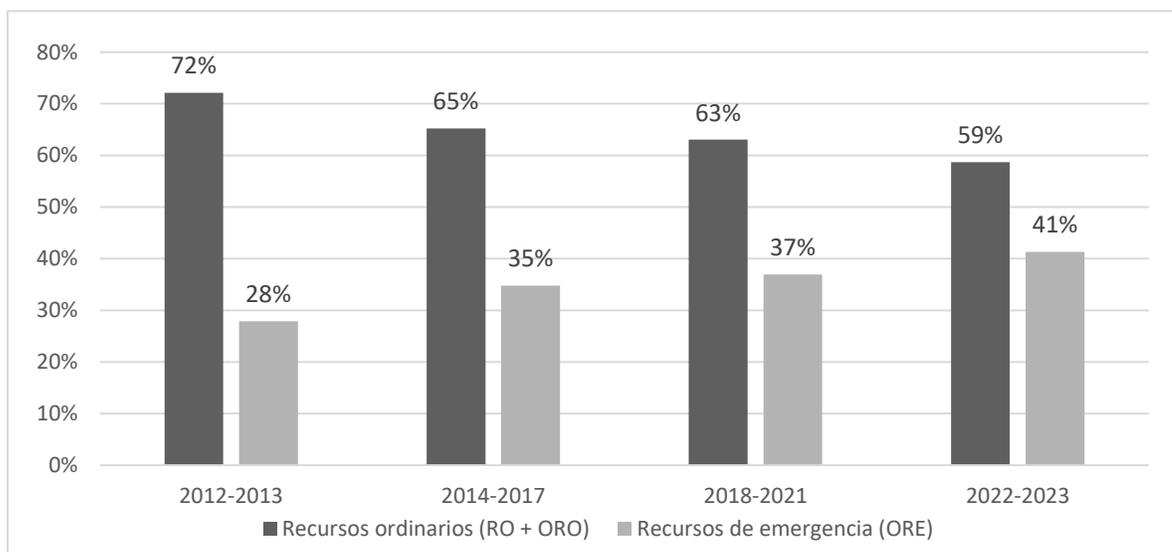
34. El Plan Estratégico del UNICEF señala cinco elementos facilitadores esenciales del desempeño institucional: movilización acelerada de recursos, personas y cultura dinámicas e inclusivas, un modelo de negocio ágil y con capacidad de respuesta, comunicación interna estratégica y participación del personal, y gobernanza y toma de decisiones descentralizadas y empoderadas. Aunque estos elementos facilitadores revisten importancia estratégica y gozan de gran estima entre las oficinas en los países, su aplicación ha variado debido a las diferencias en los marcos estratégicos, la dotación de recursos y la capacidad de adaptación a los contextos locales. La movilización de recursos ha hecho gala de avances sólidos con el apoyo de una estrategia específica y el empleo de mecanismos de financiación innovadores. La instauración de una cultura institucional dinámica e inclusiva también ha demostrado traducirse en un cierto éxito a pesar de la falta de estrategia de implantación cohesiva en todos los contextos. Otros factores facilitadores, como el modelo de negocio ágil y la comunicación estratégica, se vieron sometidos a una ejecución fragmentada con poco liderazgo institucional que dio lugar a diferencias entre regiones al aplicar la ley.

35. Las gestiones encaminadas a incrementar la flexibilidad y la inclusividad del UNICEF han logrado cierto éxito, pero todavía quedan dificultades importantes. Las lagunas de conocimientos teóricos y prácticos, la rigidez de las estructuras de personal y los procesos burocráticos dificultan la eficiencia operativa. Aún quedan obstáculos a la colaboración intersectorial y desigualdades en materia de rendición de cuentas; por otro lado, factores culturales como la resistencia a la jerarquización y a las operaciones compartimentalizadas obstaculizan aún más el progreso. Existen iniciativas prometedoras, como el examen del modelo institucional y los equipos técnicos mundiales, que ofrecen vías para que la entidad gane en agilidad y mejore el intercambio de conocimientos técnicos. Las adaptaciones como el enfoque descentralizado de Afganistán ejemplifican el margen para perfeccionar la armonización en paralelo a la evolución de las necesidades y las crisis, aunque la ampliación de estos modelos exige un compromiso sostenido y directrices claras.

36. **La estructura de financiación del UNICEF es tanto una ventaja como un inconveniente para su capacidad de hacer realidad los objetivos del Plan Estratégico.** Aunque los ingresos totales alcanzaron los 8.920 millones de USD en 2023, el 82% de estos ingresos se asignaron a fines específicos, lo que limitó la flexibilidad para hacer frente a las nuevas necesidades e invertir estratégicamente en esferas infrafinanciadas. Los recursos básicos han descendido a tan solo el 18% de los ingresos, por debajo del objetivo del 30%, lo que limita la capacidad del UNICEF para introducir cambios sistémicos y a largo plazo. La financiación humanitaria ha aumentado, de modo que ahora se corresponde con el aumento de las necesidades de emergencia, pero crea riesgos para equilibrar los objetivos de desarrollo (véase la figura III). La financiación temática, que permite cierta flexibilidad programática, se ha estancado y en 2023 sufrió una fuerte caída debido a la reducción de las contribuciones relacionadas con Ucrania.

Figura III

Tendencias en los gastos de desarrollo y emergencia en todos los períodos del Plan Estratégico, 2012–2023



Fuente: Cubo de análisis del Plan Estratégico del UNICEF de inSight (RO: recursos ordinarios; ORO: otros recursos [ordinarios] destinados a fines específicos; ORE: otros recursos [emergencia] destinados a las necesidades de respuesta de emergencia).

37. **La organización ha utilizado estrategias adaptativas y mecanismos de financiación innovadores para hacer frente a los problemas de financiación.** Los compromisos plurianuales de financiación han aumentado ligeramente, lo que ha contribuido a una mayor estabilidad en crisis prolongadas. Los fondos temáticos específicos de cada país, que aumentaron en un 118% en 2023, brindan la capacidad de adaptación para atender las necesidades programáticas, mientras que las herramientas innovadoras, como los seguros paramétricos ayudan a mitigar los riesgos derivados de catástrofes relacionadas con el clima. Además, el mayor compromiso del UNICEF con las instituciones financieras internacionales generó 756 millones de dólares en 2023. No obstante, será muy necesario seguir promoviendo la obtención de más fondos flexibles, el fomento de la capacidad interna de cara a la financiación innovadora y la cuidadosa armonización de las prioridades de los donantes con los objetivos a largo plazo en materia de derechos de la infancia. Todos estos puntos serán sumamente importantes para poder aprovechar los enfoques en su totalidad.

38. **Los factores externos mundiales todavía modelan y ponen en tela de juicio la capacidad del UNICEF para lograr resultados sostenibles en favor de la**

infancia, algo que genera un entorno complejo y en constante cambio. La inestabilidad geopolítica, las presiones económicas, las crisis climáticas y los cambios tecnológicos rápidos confluyen para dar lugar a emergencias multidimensionales que afectan de manera desproporcionada a la infancia. Este entorno de “policrisis” limita la capacidad del UNICEF para llegar a un punto de equilibrio entre la respuesta humanitaria inmediata y los objetivos de desarrollo a largo plazo. El aumento de la pobreza infantil, la variación de las preferencias de los donantes y la reducción del espacio cívico obstaculizan aún más el progreso, mientras que los rápidos avances tecnológicos ofrecen tanto oportunidades como riesgos. Hacer frente a estas tendencias interconectadas requiere estrategias adaptativas, mecanismos de financiación innovadores y labores de promoción de la financiación plurianual, básica y temática.

39. **En respuesta a estos problemas, el UNICEF trabaja para mejorar activamente sus operaciones y conservar la pertinencia y la agilidad.** Entre los esfuerzos cabe mencionar la integración del nexo acción humanitaria–desarrollo en la programación, la consolidación de las alianzas con las instituciones financieras internacionales y el aprovechamiento del carácter prioritario de la acción climática a escala mundial. En estos momentos se estudian otras innovaciones tecnológicas (por ejemplo, la inteligencia artificial) con ánimo de mejorar la eficiencia, mientras que la promoción de la financiación flexible y la cooperación multilateral conserva su papel decisivo. El refuerzo de la capacidad local y el fomento de la colaboración intergubernamental también son esenciales para lograr un impacto sostenible, junto con el aprovechamiento del liderazgo del UNICEF en los marcos mundiales de derechos de la infancia a través del sistema de desarrollo de las Naciones Unidas y alianzas como el Fondo Verde para el Clima.

IV. Conclusiones y medidas futuras

40. Las conclusiones sirven de pasarela vital para acortar las distancias, sintetizan las impresiones de los aspectos que la evaluación ha constatado y promueven los temas generales que definen los avances del UNICEF en el marco del Plan Estratégico para 2022–2025. En conjunto, subrayan que, aunque el Plan Estratégico articula una visión valiente de futuro en lo tocante al cambio sistémico, también expone lagunas importantes en la implantación, la rendición de cuentas y la coherencia operativa. Entre las dificultades que se resisten a desaparecer figuran la consecución de éxitos en el plano de los resultados, el equilibrio de las prioridades mundiales con las necesidades locales y la superación de las limitaciones culturales y financieras. Al determinar las principales oportunidades de cambio, las conclusiones vinculan estas ideas con recomendaciones aplicables y ofrecen una hoja de ruta para incrementar la influencia del UNICEF y servir de guía a otras mejoras venideras.

41. **Ya hay una visión de futuro audaz, pero aún no se han resuelto todas las carencias de la implantación.** El Plan Estratégico para 2025–2022 formuló una directriz ambiciosa y oportuna como medio para facilitar los cambios sistémicos, lo cual demuestra la capacidad de adaptación de la organización al mismo tiempo que se dan a conocer oportunidades de consolidación de las estructuras de apoyo a la implantación. El Plan indica una evolución sustancial del pensamiento estratégico del UNICEF con hincapié en los cambios sistémicos y en el nivel de los resultados; mientras tanto, presenta características inéditas hasta ahora, como la ampliación de los programas transversales y el mayor énfasis en el fortalecimiento de los sistemas. Su marco exhaustivo se adecúa al mandato general de la entidad y simultáneamente conserva la coherencia organizativa, un logro digno de mención para una organización de la magnitud y la complejidad del UNICEF. Sin embargo, la compleja arquitectura del Plan y los elementos que se solapan plantean dificultades en cuanto al establecimiento de prioridades. Esto sugiere que los marcos estratégicos futuros

podrían beneficiarse de estructuras optimizadas y de centrarse en el desarrollo de la capacidad necesaria para ejecutar el Plan a la vez que mantienen la sed de cambios de la visión de futuro del Plan actual.

42. Persisten las dificultades tanto en la cuantificación como en los logros en el nivel de los resultados. El UNICEF ha demostrado un desempeño satisfactorio a la hora de obtener resultados inmediatos en el nivel de los productos para la infancia, pero se enfrenta a obstáculos tenaces para evidenciar los progresos en el nivel de los resultados, lo que apunta tanto a problemas de cuantificación como de implantación. El éxito de la organización al cumplir o rebasar la mayoría de las metas de los productos da cuenta de la eficacia persistente en la obtención de resultados directos para la infancia. Sin embargo, esta imagen positiva se ve empañada por los datos que prueban que se han fijado objetivos desde una perspectiva conservadora y se han detectado déficits considerables en el logro de objetivos en el nivel de resultados para todos los Grupos de objetivos A pesar de las mejoras, el marco de resultados y el sistema de seguimiento de la organización siguen planteando dificultades a las oficinas regionales y en los países cuando es necesario generar pruebas de peso con las que respaldar la toma de decisiones y la influencia. La complejidad del seguimiento —para el que existe un gran número de indicadores tanto para el desarrollo como para la acción humanitaria— sumada a los plazos ajustados para la presentación de informes se traduce en costos de transacción muy elevados para las oficinas en los países. Estas dificultades se ven agravadas por la brevedad del ciclo de planificación estratégica, que ejerce presión para comenzar a revisar los resultados antes de terminar la implantación. Es evidente que se ha avanzado en el perfeccionamiento de los instrumentos y sistemas de seguimiento a nivel regional y de la sede, pero es necesario hacer mayor hincapié en el fomento de la innovación para adaptar y complementar mejor las diligencias en los diversos planos de la organización.

43. Hay que redoblar los esfuerzos para armonizar el modelo operacional del UNICEF con sus objetivos estratégicos y remediar los problemas existentes. El UNICEF sigue tratando de equilibrar los puntos fuertes de su estructura descentralizada y su cultura institucional con la necesidad de adoptar una dirección estratégica coherente y de modernizar las operaciones, lo que remarca el imperativo crucial de transformar el modelo operacional. La estructura descentralizada del UNICEF y la capacidad de adaptación de la organización a numerosos contextos son virtudes básicas que permiten a las oficinas en los países ajustar los marcos mundiales a las prioridades locales sin dejar de fomentar la inclusión y mejorar la rendición de cuentas. Sin embargo, el Plan Estratégico pierde eficacia con frecuencia a nivel nacional, donde los factores contextuales y la escasez de recursos prevalecen sobre las prioridades estratégicas. Los rasgos culturales, como la toma de decisiones basada en el consenso y la resistencia a la jerarquización, junto con las dificultades vinculadas a la dotación de personal —como las lagunas de conocimientos especializados, los procesos burocráticos de contratación y el desaprovechamiento de los funcionarios nacionales— entorpecen la capacidad de la organización para abordar problemas complejos tales como el cambio climático y el fortalecimiento de los sistemas. Para llenar el vacío entre la ambición estratégica y la realidad operativa, el UNICEF debe alcanzar un equilibrio entre la descentralización y el incremento de la coherencia, acelerar las reformas culturales y de recursos humanos y velar por que su modelo operacional propicie tanto la eficacia como el bienestar del personal.

44. El liderazgo del UNICEF en materia de conocimientos puede aprovecharse con mayor eficacia a fin de multiplicar su efecto (y el de los asociados) en lo que respecta a mejorar la vida de los niños, niñas y adolescentes. La organización ocupa una posición única y sólida como máxima especialista en la infancia a nivel mundial. Sin embargo, las posibilidades de expandir su influencia a través de los

datos, la investigación y la evaluación se ve restringido por las limitaciones internas. Como fuente primaria de datos y pruebas sobre los niños, niñas y adolescentes en todo el mundo, el UNICEF ha demostrado haber cosechado éxitos notables a la hora de impulsar cambios por medio del liderazgo en materia de conocimientos. Las inversiones de la organización en la recopilación de datos, las capacidades de investigación y la obtención de pruebas a través de la evaluación han creado bienes públicos valiosos de carácter internacional. El UNICEF tiene la capacidad de motivar cambios por medio del liderazgo en materia de conocimientos. Sin embargo, ese potencial se ve malogrado por la cultura institucional, las restricciones de capacidad y las operaciones aisladas. Partiendo de las ventajas con las que ya cuenta, el UNICEF tiene la oportunidad de lograr una repercusión mayor si otorga más protagonismo al aprovechamiento de los datos, los estudios punteros y la evaluación. Con la reubicación del equipo de Datos y Análisis junto a la Oficina Mundial de Investigación y Previsión del Centro de Investigaciones Innocenti, la entidad también tiene la ocasión de ofrecer un análisis robusto de previsión y responder con prontitud a unos desafíos globales cada vez más complejos.

45. Si el entorno de dotación de recursos es limitado, se coarta enormemente la capacidad del UNICEF para lograr cambios sistémicos en favor de la infancia en ambos aspectos de su doble mandato. Si bien los niveles generales de financiación han conseguido mantenerse en unas circunstancias difíciles, el predominio cada vez mayor de la financiación humanitaria destinada a fines específicos sumado a la merma de los recursos básicos plantea problemas cruciales para el doble mandato del UNICEF. El UNICEF ha demostrado resiliencia a la hora de conservar los niveles de fondos y la innovación en la elaboración de nuevos enfoques de financiación, la ampliación de las alianzas con las instituciones financieras internacionales y la creación de nuevos mecanismos de financiación. Sin embargo, el aumento de la magnitud y la cifra de crisis humanitarias ha disparado los gastos humanitarios con respecto a los de desarrollo, algo que suscita preocupación acerca de la capacidad de la organización para desplegar soluciones de desarrollo sostenible a gran escala. Dado que la mayoría de las contribuciones se destinan a fines específicos y los recursos básicos disminuyen, la capacidad del UNICEF para invertir en cambios sistémicos a largo plazo se ve sumamente limitada. Esta situación se corresponde con problemas más generales a los cuales se enfrenta todo el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, pero plantea dificultades especiales para el UNICEF dado su doble mandato. Esto sugiere la necesidad de desarrollar nuevos enfoques de financiación que respalden mejor tanto la respuesta humanitaria rápida como los resultados del desarrollo sostenible.

46. Los puntos fuertes singulares del UNICEF van acompañados de tensiones estratégicas considerables a las que hay que prestar atención. La organización ha demostrado tener capacidad de adaptación en la respuesta a las crisis, lo que la coloca en una buena posición para hacer frente a los nuevos desafíos mundiales. Sin embargo, la organización se enfrenta a tensiones estratégicas primordiales a medida que se desenvuelve en un panorama global cada vez más complejo. El UNICEF ha demostrado una notable capacidad para responder a numerosas crisis simultáneas sin dejar de centrarse en los objetivos de desarrollo a largo plazo. La combinación del doble mandato humanitario y de desarrollo del UNICEF, su alcance mundial y sus conocimientos técnicos especializados aportan ventajas excepcionales a la hora de hacer frente a problemas complejos. Sin embargo, la convergencia de numerosas crisis mundiales y las amenazas conexas para los derechos de la infancia crean nuevos imperativos para desarrollar el enfoque estratégico del UNICEF, ya que la organización debe resolver las tensiones fundamentales entre las demandas en contraposición. Entre las oportunidades más destacadas, cabe mencionar el tratamiento más explícito de las tensiones estratégicas existentes, como el logro de

resultados a gran escala al mismo tiempo que se llega a las poblaciones más marginadas; equilibrar las demandas cada vez mayores de respuesta humanitaria con una inversión constante en el desarrollo a largo plazo; y equilibrar la coherencia estratégica global con la adaptación contextual local. Además, para que el UNICEF maximice su repercusión en un panorama mundial cada vez más complejo, se requerirá impulsar la integración de las prioridades emergentes como el cambio climático y perfeccionar el modelo operativo de la organización a fin de prestar un mayor respaldo tanto la respuesta de emergencia como a los cambios sistémicos.

V. Recomendaciones

47. Partiendo de sus hallazgos y conclusiones, la evaluación formula siete recomendaciones que se idearon y validaron en estrecha colaboración con las partes interesadas clave a nivel interno y externo. Son:

48. **Recomendación 1: Los derechos de la infancia deberían proporcionar un marco general más inequívoco para el próximo Plan Estratégico del UNICEF y un marco no negociable para la adopción de decisiones durante su diseño e implantación.** La Convención sobre los Derechos del Niño sigue siendo una guía fundamental para el mandato del UNICEF en materia de derechos de la infancia, especialmente en mitad de crisis internacionales que afectan a los derechos de la infancia. Las partes interesadas hacen hincapié en la urgencia reiterada de que el UNICEF dé prioridad de forma manifiesta a la agenda de los derechos en su Plan Estratégico. Esto incluye integrar explícitamente los principios de la Convención, utilizarlos para apoyar a los responsables del cumplimiento de las obligaciones y ratificar a los niños, niñas, adolescentes y jóvenes como titulares de derechos con voz propia en toda la programación. La agenda de los derechos debe articularse con claridad, sin asumirse, para hacer frente a los problemas acuciantes y cumplir eficazmente el mandato del UNICEF.

49. El Plan Estratégico debe garantizar que todos los Grupos de objetivos se centren de modo expreso en los niños, niñas y adolescentes más discriminados, los conciba como titulares de derechos e integre el lenguaje basado en los derechos junto con los aspectos de bienestar. Debe hacer hincapié en que los derechos de la infancia sustentan todas las estrategias de cambio y los programas transversales, y reiterar que el cumplimiento de estos derechos es una responsabilidad conjunta de todo el personal. El Plan también debe reconocer la importancia de la verdadera participación e implicación de la infancia y la juventud en cuanto que derecho que les pertenece. Incorporará asimismo este principio en su desarrollo y en toda la programación. Además, la Convención sobre los Derechos del Niño debería destacarse más en las síntesis esquematizadas con objeto de recalcar el liderazgo del UNICEF en el fomento de una agenda categórica de derechos de la infancia (prioridad muy alta; exigirá recursos humanos en materia de tiempo y capacidad del personal).

50. **Recomendación 2: El UNICEF debería afianzar el efecto transformador del Plan Estratégico mediante el incremento de la participación de las partes interesadas en su diseño, con la ampliación de los enfoques de programación integrados y al otorgar el apoyo adecuado a los programas transversales y las estrategias de cambio.** El Plan Estratégico para 2022–2025 tiene por objeto conseguir cambios sistémicos y orientados a los resultados, pero se enfrenta a dificultades que obstaculizan el logro de repercusiones con potencial transformador. Las conclusiones extraídas del estudio de la evaluabilidad y la evaluación formativa del posicionamiento del UNICEF para poner en práctica con éxito su Plan Estratégico para 2022–2025 ponen de relieve la necesidad de adoptar enfoques multisectoriales más sólidos y de centrarse en el fortalecimiento de los sistemas con miras a que los derechos de la infancia se ejerzan por entero. Equilibrar el “cómo” de la implantación

—programas transversales, estrategias de cambio y elementos facilitadores— con los Grupos de objetivos es crucial para que se materialicen resultados sostenibles. Es vital contar con definiciones más claras, parámetros, consolidación estratégica y recursos adecuados para los elementos transversales y las estrategias de cambio. Mejorar la rendición de cuentas con respecto a los efectos transformadores también requiere un compromiso más profundo con los asociados y la juventud durante la fase de diseño del Plan Estratégico.

51. El UNICEF debería implicar a diversas partes interesadas —sobre todo a la juventud, los Comités Nacionales y la sociedad civil— para consolidar los procesos de planificación estratégica y rendición de cuentas. Los esfuerzos deben centrarse en desarrollar enfoques de programación transversales y multisectoriales respaldados por parámetros claros para cuantificar los resultados. Además, ha de darse prioridad a los programas transversales y a las estrategias de cambio con un alto grado de integración y alcance, así como a las inversiones en estrategias transformadoras basadas en los derechos que tengan la capacidad de generar repercusiones importantes de carácter institucional y programático (prioridad alta; exigirá recursos humanos en forma de tiempo de personal y reasignaciones de recursos financieros para inversiones en estrategias de cambio).

52. Recomendación 3: El UNICEF debería establecer un conjunto determinado de prioridades específicas en el Plan Estratégico, aclarar cuáles son los recursos necesarios para hacer realidad esas prioridades y ampliar la movilización de recursos y la financiación innovadora a fin de incrementar la financiación global orientada a la infancia y obtener fondos más flexibles en apoyo al Plan Estratégico. El UNICEF ha sido testigo de los escasos avances hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible y se enfrenta al deterioro de la protección de los derechos de la infancia en un entorno con recursos limitados, lo que subraya la necesidad urgente de definir las prioridades. Debe hacerse hincapié en las prioridades mundiales con probabilidades de traer aparejados efectos transformadores para los niños, niñas y adolescentes aprovechando la ventaja comparativa del UNICEF y a partir de enfoques multisectoriales que promuevan la equidad y la igualdad de género para los niños y niñas marginados. Sin embargo, la falta de un plan presupuestado dificulta tanto la jerarquización efectiva como la promoción de la financiación básica. Para hacer frente a las limitaciones financieras, el UNICEF tiene que asumir estrategias de financiación innovadoras, ampliar las alianzas y promover mecanismos de financiación flexible con intención de apoyar las iniciativas centradas en la infancia.

53. A fin de acelerar y profundizar los cambios sistémicos en el entorno actual de recursos, el UNICEF debería centrarse en un pequeño conjunto de prioridades mundiales que fomenten la integración multisectorial y se adhieran a metas claras en materia de género, como el desarrollo en la primera infancia y la eliminación de la pobreza infantil. Es vital calcular el coste de estas prioridades de manera que podamos presentar ante los Estados miembros argumentos convincentes a favor de la financiación y demostrar la armonización con los objetivos estratégicos. Hay que ampliar los mecanismos de financiación de eficacia probada de los sectores público y privado para aumentar la flexibilidad, garantizar la sostenibilidad y subsanar el desequilibrio entre la financiación humanitaria y la financiación para el desarrollo. La financiación innovadora debe convertirse en una prioridad destacada de la organización; se aprovecharán nuevas alianzas e instrumentos para movilizar recursos más allá de las corrientes de financiación directa del UNICEF y, al mismo tiempo, obtener financiación para la propia organización. La Junta Ejecutiva debería participar en el análisis de nuevas oportunidades de financiación innovadoras. Por otra parte, deben establecerse sistemas rigurosos de gestión de riesgos para hacer frente a los posibles problemas (prioridad alta; exigirá recursos humanos en forma de tiempo de personal y recursos financieros).

54. Recomendación 4: El UNICEF debería promover un ciclo de planificación estratégica más largo en todo el sistema de las Naciones Unidas al mismo tiempo que consolida los enfoques de aplicación adaptativa en diversos contextos nacionales. El ciclo de planificación cuatrienal que el UNICEF sigue limita la capacidad de la organización para lograr cambios sistémicos a largo plazo. Los marcos de planificación e implantación carecen de flexibilidad para adaptarse a diversos contextos nacionales a la vez que mantienen la coherencia estratégica. La evaluación exige modelos de aplicación diferenciados que cuenten con el respaldo de sólidos mecanismos de rendición de cuentas y exámenes basados en datos empíricos, de modo que se alcance un equilibrio entre la armonización mundial y la capacidad de respuesta local mediante tipologías claras de países y enfoques adaptables.

55. El UNICEF debería fortalecer la planificación adaptativa si, desde dentro del sistema de las Naciones Unidas, aboga por ciclos de planificación prolongados, como un plan estratégico quinquenal que se extienda hasta 2030 y simplifique el marco de resultados al reducir el número de indicadores y establecer un proceso de examen que permita adaptaciones. Puede incluir evaluaciones anuales basadas en datos empíricos junto con un marco de examen de mitad de período para orientar la adopción de decisiones estratégicas y garantizar la correspondencia con los cambios mundiales. Los esfuerzos por implantar modelos de aplicación diferenciados deben centrarse en la definición de tipologías de países —como la humanitaria, la de transición, la de ingreso medio y la de ingreso alto— con capacidad para fundamentar las estrategias programáticas. Además, el UNICEF debería potenciar la rendición de cuentas con parámetros para medir la eficacia de la aplicación en diversos contextos. Al aplicar mecanismos equilibrados de presentación de informes que mantengan la coherencia mundial y permitan al mismo tiempo la pertinencia local (prioridad muy alta; exigirán recursos humanos en forma de tiempo de personal y recursos financieros para desarrollar la capacidad del personal, fortalecer los sistemas y mejorar los bucles de retroalimentación).

56. Recomendación 5: El UNICEF debería utilizar el próximo Plan Estratégico para incorporar el nexo acción humanitaria–desarrollo–paz como componente fundamental de su modelo operativo, en lugar de tratarlo como un enfoque de programación independiente. El UNICEF ha realizado avances considerables en la integración de la programación humanitaria, de desarrollo y de paz, tal como se recogía en su Plan Estratégico para 2022–2025. Los principales avances incluyen la fusión de las actividades humanitarias y de desarrollo en el marco de los Grupos de objetivos, la armonización de los indicadores de seguimiento con los Compromisos Básicos para la Infancia en la acción humanitaria, y el aumento de la notoriedad del enfoque de nexo. Sin embargo, todavía existe una disparidad persistente entre la programación humanitaria y la de desarrollo, impulsada por las estructuras de financiación de los donantes externos y las percepciones internas del personal que limitan el nexo a las crisis humanitarias y los equipos de emergencia. Para aprovechar por completo el potencial de la integración de nexos, UNICEF debe abordar estas dificultades desde la promoción de un enfoque unificado con respecto a los derechos del infancia, la acción humanitaria, el desarrollo, la consolidación de la paz y la resiliencia.

57. Para fortalecer la integración de la acción humanitaria en todos los componentes del Plan Estratégico, el UNICEF debería establecer una coherencia entre los principios de consolidación de la paz, resiliencia y nexo, incluida la programación de la preparación en contextos de desarrollo y frágiles, a fin de reforzar la interconexión y evitar enfoques aislados. Es fundamental tratar el nexo como un principio básico de funcionamiento que requiere dedicar capacidad a nivel regional y de la sede junto con capacitación y aprendizaje específicos para el personal de todos los niveles a fin de tender un puente eficaz entre las actividades humanitarias y de desarrollo. Además,

se necesita un marco claro y responsable para la acción humanitaria con resultados cuantificables para que la acción humanitaria sea “problema de todos”. Esto podría incluir un facilitador que aborde la rendición de cuentas del liderazgo con respecto a los principios de nexos en todos los contextos (prioridad muy alta; exigirá recursos humanos en forma de tiempo de personal y recursos financieros para mejorar las capacidades del personal).

58. Recomendación 6: El próximo Plan Estratégico debería situar la acción climática en el centro del mandato y las operaciones del UNICEF con el apoyo de alianzas, estructuras organizativas y recursos adecuados. El cambio climático intensifica los riesgos para los niños, empeora las vulnerabilidades y supone una amenaza para sus derechos y bienestar. Aunque el Plan Estratégico para 2022–2025 destacara el clima como tema transversal y ámbito de resultados dentro del Grupo de objetivos 4, esta posición limita su prominencia estratégica y su integración minuciosa. La acreditación de UNICEF que concede el Fondo Verde para el Clima y la conciencia cada vez mayor de la repercusión del cambio climático en los niños, niñas y adolescentes presentan oportunidades para mejorar su liderazgo en la acción climática. Sin embargo, para aprovechar estas oportunidades, el UNICEF debe definir claramente su ventaja comparativa a fin de evitar la duplicación en un entorno competitivo.

59. Para promover la acción climática, el UNICEF debería posicionarla como un objetivo independiente o como una prioridad general a la vez que aclara su ventaja comparativa. El refuerzo de la capacidad de preparación de programación climática para la infancia es fundamental e implica la ampliación de las alianzas con organizaciones centradas en el clima, la asignación de especialistas dedicados al clima a las oficinas regionales y en los países, y el ajuste a las necesidades humanitarias en aumento y las crisis impulsadas por el clima. Por lo tanto, aprovechar la acreditación del Fondo Verde para el Clima y otras oportunidades de financiación de la lucha contra el cambio climático es esencial para garantizar la financiación de iniciativas climáticas centradas en la infancia (prioridad alta; exigirá recursos humanos en forma de tiempo de personal y recursos financieros para mejorar las capacidades del personal).

60. Recomendación 7: El próximo Plan Estratégico debería consagrar los datos, la investigación, la evaluación y los conocimientos del UNICEF como motores estratégicos de los cambios con el respaldo de una mayor capacidad institucional para generar ideas e influencia. La organización posee un potencial único como líder mundial en datos sobre la infancia, un elemento indispensable para impulsar el cambio e ilustrar la toma de decisiones basada en datos. A pesar de generar información cuantiosa, incluso a través de MICS, la organización no ha aprovechado del todo este recurso con fines de influencia estratégica. La reducción de la pobreza infantil –una piedra angular del mandato del UNICEF– requiere una inversión continuada para obtener mejores datos sobre las disparidades. Sin embargo, las dificultades internas como la cultura organizacional, las limitaciones en materia de capacidad y las operaciones aisladas dificultan la transformación de los datos en ideas aplicables y soluciones susceptibles de llevarse a gran escala. La consolidación de esta capacidad es indispensable para las labores de promoción basadas en datos empíricos si se quiere avanzar en los Objetivos de Desarrollo Sostenible centrados en la infancia.

61. El UNICEF debería introducir mejoras estratégicas en el uso de los datos a través de un consenso institucional sobre su función y posición en relación con las MISC y otros activos de conocimiento, incluso si no hay financiación centralizada, maximizando a la vez la utilidad de esos activos y apoyándose en los buenos resultados de los programas basados en datos. Formalizar una alianza con la Comisión

sobre la Pobreza Mundial del Banco Mundial y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, que supervisa el programa de Encuestas Demográficas y de Salud, podría contribuir a mejorar la definición geográfica de la pobreza infantil y aprovechar aún más las MICS. La capacidad institucional en esta esfera debería fortalecerse a través del aumento de las capacidades en materia de ciencia y análisis de datos, en particular en las oficinas regionales y en los países, al tiempo que se crean mecanismos para aprovechar los conocimientos especializados locales. Por otra parte, el fomento de la toma de decisiones con base empírica y la puesta en común de conocimientos requiere incentivos sólidos y mecanismos de rendición de cuentas. A nivel interno, el UNICEF debería promover la coherencia y la eficacia mediante acuerdos de trabajo conjunto entre sus funciones de datos, evaluación e investigación. A tal fin, empleará sus conocimientos especializados para orientar los progresos, perfeccionar las estrategias y subsanar las deficiencias en la agenda de los derechos de la infancia (prioridad alta; exigirá recursos humanos en forma de tiempo del personal e inversiones financieras para ampliar la capacidad de los trabajadores y la financiación como parte de una alianza de datos).

VI. Proyecto de decisión

La Junta Ejecutiva

1. Toma nota de la evaluación del Plan Estratégico del UNICEF para 2022–2025, su resumen ([E/ICEF/2025/3](#)) y la respuesta de la administración ([E/ICEF/2025/4](#)).<https://undocs.org/E/ICEF/2025/3><https://undocs.org/E/ICEF/2025/4>
2. *Toma nota también* de la evaluación de la Política de Género y los Planes de Acción para la Igualdad entre los Géneros del UNICEF, su resumen ([E/ICEF/2025/5](#)) y la respuesta de la administración ([E/ICEF/2025/6](#)).

Anexo

Evaluación del Plan Estratégico del UNICEF para 2022–2025

1. Debido a las limitaciones de espacio, el presente anexo no contiene el informe de evaluación del Plan Estratégico del UNICEF para 2022–2025.
 2. El informe se encuentra disponible en inglés en el sitio web de la Oficina de Evaluación del UNICEF: <https://www.unicef.org/evaluation/documents/evaluation-unicef-strategic-plan-2022-2025>.
-