



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

Distr. general
27 de febrero de 2025
Español
Original: inglés

Período de sesiones anual de 2025

Nueva York, 2 a 5 de junio de 2025

Tema 11 del programa provisional

Evaluación

**Evaluación del plan estratégico del Programa de las
Naciones Unidas para el Desarrollo para 2022-2025**

Resumen

La Oficina de Evaluación Independiente evaluó el Plan Estratégico del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para 2022-2025, valorando los cambios más significativos que conforman su visión e influyen en el posicionamiento estratégico del PNUD en medio de la reforma del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo y un panorama de desarrollo mundial cambiante. La evaluación se focalizó en las “direcciones del cambio” del Plan Estratégico —transformación estructural, sin dejar a nadie atrás y aumento de la resiliencia— junto con los catalizadores estratégicos: digitalización, innovación y financiación sostenible, así como en los esfuerzos clave para mejorar la eficiencia y la eficacia organizativas.

El Plan Estratégico reforzó el papel del PNUD como asociado clave de los Gobiernos, aprovechando su presencia mundial, sus conocimientos especializados en materia de gobernanza y sus enfoques integrados para promover el desarrollo humano y abordar los complejos retos del desarrollo. Perfeccionar su propuesta de valor en materia de gobernanza representa una oportunidad para dotar de mayor claridad, reforzar la confianza de las partes interesadas y alinear las prioridades. La organización avanzó considerablemente en la transformación estructural mediante transiciones inclusivas, ecológicas y digitales, al tiempo que mejoraba la resiliencia dentro del nexo acción humanitaria-desarrollo-paz. Profundizó en su compromiso de no dejar a nadie atrás, fomentando una programación más inclusiva. La digitalización, la innovación y las finanzas sostenibles desempeñaron un papel crucial a la hora de impulsar el cambio transformador. Si bien mantiene su compromiso con el cambio de sistemas a través de soluciones integradas, el PNUD afrontó a restricciones debidas a problemas operativos, financiación fragmentada y limitaciones en la disponibilidad de conocimientos técnicos. La dependencia de la financiación con cargo a recursos complementarios y el desajuste entre los modelos de negocios y de financiación limitaron la capacidad del PNUD para lograr un cambio transformador sistémico en el cambiante panorama financiero.



Elementos de una posible decisión

La Junta Ejecutiva tal vez desee: a) tomar nota del informe; y b) solicitar a la administración del PNUD que se ocupe de las cuestiones planteadas.

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción.....	4
II. Principales conclusiones: posicionamiento estratégico	5
III. Principales conclusiones: direcciones del cambio	6
IV. Principales conclusiones: catalizadores estratégicos	9
V. Principales conclusiones: eficiencia y eficacia institucionales	10
VI. Conclusiones	11
VII. Recomendaciones	18

I. Introducción

Sinopsis

1. En la evaluación del Plan Estratégico del PNUD para 2022-2025 se examinaron los cambios positivos y negativos más significativos derivados de la visión estratégica del PNUD, la aplicación del plan y su impacto en la posición estratégica del PNUD. Evaluó el papel de la organización dentro de la reforma del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo y de la respuesta del PNUD a un panorama de desarrollo mundial en rápida evolución. La evaluación no pretende captar todo el alcance de los resultados del PNUD durante el período. Más bien, en consonancia con el propósito fundamental de la metodología del “cambio más significativo”, en la evaluación se procura especialmente evaluar los avances y el éxito de las trayectorias clave del Plan Estratégico, es decir, las que éste puso en marcha, desarrolló y llevó adelante durante el período de evaluación.

2. La evaluación examinó cómo el Plan Estratégico daba forma a la transformación estructural para el desarrollo sostenible. Examinó la labor del PNUD dirigida a impulsar transiciones ecológicas, inclusivas y digitales, fomentando sistemas económicos más equitativos y fortaleciendo al mismo tiempo la resiliencia institucional para resistir y dar respuesta a crisis, conflictos y perturbaciones económicas. Un aspecto central de la Estrategia era su compromiso de “no dejar a nadie atrás”. La evaluación valoró en qué medida apoyaba un enfoque basado en los derechos y garantizaba la inclusión, la capacitación y el acceso equitativo a los servicios esenciales para las poblaciones marginadas. Además, se consideró en qué grado el énfasis del Plan Estratégico en la igualdad, la equidad y la no discriminación se plasmó en un cambio significativo. Más allá del impacto externo, la evaluación miró hacia dentro, revisando el cambio cultural interno del PNUD en dirección a un cambio transformacional. Se examinó hasta qué punto el aprendizaje y la adaptación continuos estaban integrados en las operaciones, especialmente a través de los catalizadores estratégicos -innovación estratégica, financiación del desarrollo y digitalización-, que influían tanto en los resultados del desarrollo como en los procesos internos. Por último, en la evaluación se valoró en qué medida la visión del Plan Estratégico conformaba el entorno operativo del PNUD, teniendo en cuenta sus efectos sobre la eficiencia y la eficacia de la organización en un panorama mundial en rápida evolución.

3. Esa evaluación forma parte del plan de evaluación plurianual de la Oficina de Evaluación Independiente. El ámbito de la evaluación abarcó el período comprendido entre enero de 2020 y septiembre de 2024, ampliando su alcance a fin de abarcar los dos últimos años del Plan Estratégico anterior. La evaluación se focalizó en los cambios sistémicos y el desarrollo de una cultura de aprendizaje en torno a los principios y la dirección esbozados en el Plan Estratégico, evitando la duplicación con el examen de mitad de período y la revisión del modelo institucional, ambas emprendidas en 2024. Las conclusiones surgen de las consultas con las partes interesadas, estudios comparativos y análisis cualitativos y cuantitativos, destacando los principales logros, retos y recomendaciones para el futuro crecimiento estratégico. Las conclusiones y recomendaciones se estructuraron utilizando un marco analítico, equilibrando los legados históricos, las presiones actuales y las oportunidades futuras para que sirvan de base al próximo Plan Estratégico para 2026-2029.

Contexto

4. El Plan Estratégico para 2022-2025 se elaboró en un contexto de crecientes incertidumbres económicas, medioambientales y políticas, como el final de la pandemia de COVID-19, la persistencia y agravamiento de las crisis climáticas, las

tensiones geopolíticas y la inestabilidad financiera. Esos retos intensificaron la pobreza y la desigualdad en todo el mundo y pusieron en peligro el avance hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Los recursos se reorientaron hacia las necesidades humanitarias inmediatas, dificultando la consecución de los objetivos de desarrollo a largo plazo. Al mismo tiempo, creció la demanda pública de transiciones inclusivas, digitales y ecológicas, junto con inversiones en energías renovables y mecanismos financieros innovadores. Ese entorno puso de manifiesto la necesidad de un enfoque transformador y de pensamiento sistémico para lograr un desarrollo humano sostenible.

5. El PNUD respondió perfeccionando su estrategia para armonizarse mejor al contexto mundial en evolución y a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, al tiempo que emprendía las reformas del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo y fomentaba el desarrollo integrado. La adopción del pensamiento sistémico y los enfoques integradores para abordar de forma holística los retos interconectados ha sido fundamental para este cambio. Las direcciones del cambio reflejaron la variación, promoviendo objetivos transformadores aplicables a todos los países, independientemente de su situación en materia de desarrollo, e integrando los catalizadores estratégicos en los enfoques estratégicos básicos. Para mejorar la eficiencia y la eficacia operativas, el PNUD dio prioridad a la agilidad organizativa y a los servicios centralizados, adaptó las políticas de recursos humanos e implantó nuevos sistemas de planificación de los recursos institucionales. Además, el PNUD también reforzó su capacidad de anticipación para seguir integrando la prospectiva estratégica en sus enfoques.

II. Principales conclusiones: posicionamiento estratégico

6. La evaluación ofreció valiosas perspectivas sobre el posicionamiento estratégico del PNUD, proporcionando una clara comprensión de su eficacia y coherencia a la hora de abordar el complejo panorama mundial del desarrollo.

Propuesta de valor, ventajas comparativas y claridad de la oferta

7. El PNUD aprovechó la flexibilidad de su Plan Estratégico, su alcance mundial, su amplio mandato y sus conocimientos especializados en materia de gobernanza para impulsar soluciones integradas de desarrollo. La financiación sostenible surgió como un punto fuerte comparativo durante el periodo de evaluación. La ausencia de un enfoque más claro sobre sus puntos fuertes reconocidos comprometió el carácter distintivo temático del PNUD en relación con otras organizaciones de las Naciones Unidas. Ello se vio aún más afectado por las limitadas capacidades en áreas clave de crecimiento y la búsqueda de diversas oportunidades de financiación, que diluyeron su claridad de propósitos y su propuesta de valor.

8. La labor del PNUD en materia de gobernanza, sobre todo en lo que respecta al fomento del desarrollo humano, la sostenibilidad medioambiental y la reducción de las desigualdades, surgió como una esfera de especialización reconocida. Su amplio mandato daba flexibilidad, pero corría el riesgo de desviar la atención de sus competencias básicas.

El pensamiento sistémico y la función integradora del PNUD

9. El Plan Estratégico demostró un compromiso creciente con la integración y el pensamiento sistémico. Sin embargo, cuando el PNUD empezó a focalizarse más en la aplicación de esos conceptos en el contexto de la reforma del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, la función integradora del PNUD siguió sin estar clara, lo que limitó el potencial de la organización.

10. El PNUD se propuso reforzar su enfoque, centrándose en sus ventajas comparativas existentes y explorando al mismo tiempo nuevas oportunidades y atendiendo a las necesidades emergentes. La transición de un papel de coordinador residente a una función integradora en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible representó un cambio significativo.

11. La función integradora del PNUD mostró potencial para apoyar a los países en la implementación de la Agenda 2030, aunque lograr una colaboración interinstitucional eficaz siguió siendo reto. Las partes interesadas reconocieron la necesidad de contar con mecanismos más claros para potenciar el papel integrador del PNUD, garantizando al mismo tiempo la armonización con los objetivos del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo.

Mirada financiera y modelo de financiación

12. La disminución de la financiación flexible (básica) limitó la flexibilidad y la capacidad del PNUD para asignar recursos eficazmente en pos de la visión del Plan Estratégico.

13. La mayor dependencia de la financiación para fines específicos limitó la capacidad del PNUD para perseguir objetivos a largo plazo y orientados a su misión.

14. El panorama del desarrollo está cada vez más abarrotado, con la aparición de nuevos actores en los ámbitos de la gobernanza, la financiación del desarrollo sostenible y la transformación digital. Aunque el PNUD seguía siendo creíble y pertinente, se enfrentaba a la competencia de organismos especializados y del sector privado, lo que dificultaba que la organización mantuviera el liderazgo en todos los ámbitos de interés.

III. Principales conclusiones: direcciones del cambio

15. El Plan Estratégico se enmarcó en torno a tres “direcciones del cambio” transformadoras: transformaciones estructurales, no dejar a nadie atrás y aumentar la resiliencia. Las direcciones se diseñaron para abordar retos interconectados y hacer posible un desarrollo sostenible a largo plazo.

Transformación estructural

16. El avance de un enfoque sistémico, que integra transiciones inclusivas, ecológicas y digitales en todos los entornos de desarrollo, fue el cambio más significativo que impulsó la transformación estructural durante el período.

17. Los cambios más significativos en las transiciones inclusivas incluyeron la configuración de políticas inclusivas, el apoyo a las microempresas y a las pequeñas y medianas empresas, y la creación de puestos de trabajo para personas de grupos marginados. La escasa disponibilidad de conocimientos técnicos en determinados ámbitos, sobre todo a nivel nacional, y el hecho de focalizarse exclusivamente en el cambio de los sistemas, limitaron la obtención de resultados más amplios y escalables.

18. Las transiciones ecológicas experimentaron los cambios más significativos, con la integración de la conservación de la diversidad biológica, la ampliación del acceso a una transición energética justa, el impulso a los acuerdos de seguridad climática y la promoción de soluciones basadas en la naturaleza para dar apoyo a las comunidades marginadas. La labor de integración no siempre estuvo en consonancia con los deseos de las partes interesadas, que a menudo preferían la planificación y la inversión sectoriales, lo que limitaba su influencia en el crecimiento ecológico y la reducción de la dependencia de los combustibles fósiles.

19. Las transiciones digitales ampliaron el acceso a los servicios digitales y mejoraron las funciones gubernamentales, la atención sanitaria y las oportunidades económicas que fomentaban economías digitales más inclusivas. No siempre se dieron los pasos siguientes para mejorar la digitalización, como abordar los nuevos problemas de seguridad y privacidad de los datos, gobernanza e interoperabilidad. Ello contribuyó a limitar la adopción de servicios electrónicos más amplios centrados en el usuario y la confianza en las soluciones digitales.

20. Un obstáculo importante para la plena consecución de los objetivos del PNUD fue la falta de conocimientos técnicos disponibles en algunos países. Además, un cierto grado de fragmentación en la planificación sectorial debilitó la integración de las estrategias de crecimiento ecológico, reduciendo su impacto global. Resultaba difícil mantener la confianza en la labor de transformación digital ya que algunos enfoques resultaban incoherentes. La evaluación reconoció la necesidad de reforzar los marcos regulatorios y la creación de capacidad institucional.

Crear resiliencia

21. La modificación en la forma de abordar los riesgos estructurales complejos, las crisis y las perturbaciones socioeconómicas en todos los contextos de desarrollo - independientemente del nivel de fragilidad- fue el cambio más significativo en el fomento de la resiliencia durante este período del Plan Estratégico. Mejoró la comprensión de la gestión de riesgos como componente sistémico del desarrollo, aprovechando la presencia mundial del PNUD y las soluciones a nivel local, al tiempo que prestó mayor atención a las cuestiones de resiliencia regional y mundial, incluidos los conflictos transfronterizos, la crisis climática y las pandemias.

22. El PNUD mejoró la armonización de su respuesta a las crisis con el desarrollo a largo plazo, haciendo hincapié en los esfuerzos de estabilización inclusiva para promover el nexo entre el desarrollo humano y la paz, fomentar la confianza y reforzar los cimientos del pacto social. La capacidad del PNUD para “permanecer y cumplir” durante las crisis puso de relieve su papel estratégico a la hora de mantener la labor en pro del desarrollo cuando otros podrían retirarse.

23. La alineación de las iniciativas de transición ecológica con la transformación estructural, caracterizada por una mayor integración de la seguridad climática en los planes nacionales de desarrollo, las agendas regionales y los marcos mundiales —junto con los esfuerzos realizados con éxito para impulsar la financiación de la lucha contra el cambio climático—, marcó los cambios más significativos.

24. El PNUD desempeñó un papel fundamental en el fortalecimiento de la resiliencia sanitaria durante y después de la pandemia de COVID-19 aprovechando las alianzas de larga data; la experiencia en la ejecución de programas del Fondo Mundial; la adaptabilidad operativa y la transformación digital para garantizar la continuidad de los servicios esenciales; y la respuesta a las nuevas necesidades. La resiliencia en materia de salud se vio dificultada por problemas de capacidad de gestión de la cadena de suministro, incluidos los solapamientos operativos, lo que pone de manifiesto el reto y la oportunidad del pensamiento sistémico y la integración.

25. El PNUD avanzó en su labor de respuesta a las crisis y el fomento de la resiliencia reforzando el nexo acción humanitaria-desarrollo- paz, garantizando que las intervenciones de emergencia estuvieran en consonancia con los objetivos de desarrollo a largo plazo. Un logro clave fue la integración de las consideraciones de seguridad climática en los planes nacionales de desarrollo, las estrategias regionales y los marcos mundiales. Ello hizo posible un enfoque sistémico y coordinado para hacer frente a las amenazas medioambientales. En el sector de la salud, el PNUD

aprovechó las asociaciones estratégicas, incluido el Fondo Mundial, y las soluciones digitales para reforzar los sistemas de salud durante y después de la pandemia de COVID-19, garantizando la continuidad de los servicios esenciales. El PNUD también promovió la estabilidad transfronteriza y regional haciendo frente a la migración inducida por el clima, las perturbaciones socioeconómicas y los conflictos locales mediante soluciones ampliables e impulsadas localmente sustentándose en su presencia mundial.

26. Esos logros se alcanzaron pese a la fragmentación de la financiación y los enfoques a corto plazo de los proyectos, que limitaron la capacidad del PNUD para abordar las causas de fondo y sacar provecho de las sinergias entre sus intervenciones en materia de resiliencia. Resultó más difícil conciliar las prioridades de los Estados y las industrias extractivas con los objetivos climáticos mundiales, así como asegurarse de que las soluciones basadas en la naturaleza recibieran el apoyo adecuado en materia de financiación climática.

No dejar a nadie atrás

27. La labor realizada en este ámbito es difícil en el mejor de los casos, y especialmente cuando la resistencia del Gobierno y las normas sociales arraigadas obstaculizan los avances. El cambio más significativo de la iniciativa “No dejar a nadie atrás” fue su elevación a “dirección del cambio” en el Plan Estratégico, lo que fomentó un diseño más equitativo e integrador de los programas y redundó en beneficio de las poblaciones necesitadas. El PNUD contribuyó a promover la igualdad de derechos y los beneficios del desarrollo para todos, una señal importante dado el aumento de las desigualdades en todo el mundo. Con un enfoque específico en el cambio de sistemas, el PNUD contribuyó a promover el principio de “no dejar a nadie atrás” fortaleciendo el acceso a instituciones de justicia y sistemas de salud más inclusivos y empoderando a las comunidades marginadas para hacer frente a la discriminación.

28. La promoción de la igualdad fue uno de los puntos fuertes del trabajo del PNUD para no dejar a nadie atrás, mientras que la labor dirigida a promover la equidad y la no discriminación tuvieron menos éxito. Si bien se han hecho algunos avances en el desglose de datos, sigue habiendo oportunidades para abordar las lagunas en la medición de los resultados. El PNUD siguió siendo un líder dentro del sistema de las Naciones Unidas en lo que respecta a no dejar a nadie atrás, pero disminuyó el impulso para integrar el principio.

29. El PNUD fomentó el acceso equitativo a los servicios, reforzó la gobernanza y promovió la igualdad de género y la inclusión social. La ampliación de los sistemas de protección social, energía renovable, justicia y salud benefició a las poblaciones vulnerables, mientras que un enfoque más profundo basado en los derechos humanos fomentó la gobernanza inclusiva e hizo frente a las desigualdades sistémicas. Por medio de intervenciones específicas se prestó apoyo a las mujeres y a los grupos desfavorecidos, aunque la programación que responde a las cuestiones de género sigue aplicándose de forma poco coherente.

30. A lo largo del tiempo, la labor dirigida a no dejar a nadie atrás ha adolecido de falta de orientación, incentivos y recursos, lo que ha limitado su potencial para abordar eficazmente las causas de fondo de la desigualdad y la discriminación. Si bien la labor dirigida a “no dejar a nadie atrás” se consideraba “asunto de todos”, una operacionalización incompleta y la falta de claridad en torno a la responsabilidad por los resultados lo convertían en “asunto de nadie”.

31. La capacidad del PNUD para ampliar la escala de las iniciativas de “no dejar a nadie atrás” afrontó obstáculos, como las limitaciones de financiación, los problemas

de registro de la identidad jurídica y el acceso limitado a las finanzas digitales, que afectaron de manera desproporcionada a los grupos marginados. Las deficiencias en la elaboración de presupuestos sensible al género y en la coherencia de las políticas limitaron aún más los avances a largo plazo en materia de igualdad de género.

IV. Principales conclusiones: catalizadores estratégicos

32. El Plan Estratégico concebía al PNUD como un asociado transformador, que fomenta una cultura que haga suya la complejidad, gestione el riesgo, se adapte y procure aprender al tiempo que obtenga resultados. Sus tres catalizadores estratégicos —innovación estratégica, financiación del desarrollo y digitalización— fueron fundamentales en el cambio de cultura para reforzar la capacidad interna.

Catalizadores del cambio

33. Los tres catalizadores del PNUD fueron esenciales para mantener la pertinencia en contextos cambiantes y apoyaron de forma destacada las direcciones del cambio. Los catalizadores de innovación y digital se perfeccionaron para abordar los macrodesafíos que afrontan los países, mientras que el catalizador de financiación del desarrollo sostenible impulsó los debates políticos sobre la urgencia de financiar los Objetivos de Desarrollo Sostenible a escala nacional y mundial. Todos los catalizadores afrontaron retos a la hora de pasar de la evaluación a la aplicación efectiva y lograr resultados concretos a escala.

Innovación estratégica

34. Los laboratorios de aceleración —parte de una inversión fundamental en innovación— se crearon en 2019 para fomentar la experimentación local, cosa que así hicieron. Su sostenibilidad se ve dificultada por su escasa integración en la programación nacional y por la incertidumbre sobre su financiación en el futuro. Reconociendo esos problemas, el PNUD cambió su enfoque de innovación de proyectos aislados a un modelo de sistemas basados en carteras para abordar las causas de fondo interrelacionadas. Dada la fase inicial de este enfoque, hay pocas pruebas que indiquen que está teniendo éxito.

Digitalización

35. La pandemia de COVID-19 aceleró la transformación digital como prioridad estratégica. El PNUD desplegó una estrategia de digitalización y evaluaciones de la preparación digital para mejorar la gobernanza y la prestación de servicios. Los avances en gobernanza de datos, ciberseguridad e inteligencia artificial posicionaron al PNUD como líder en bienes públicos digitales. Sin embargo, las deficiencias en la capacidad digital, especialmente en contextos frágiles y de bajos ingresos, dificultaron la labor de ampliación.

Finanzas públicas sostenibles

36. El PNUD desempeñó un papel clave a la hora de abordar los cambios en las estructuras y el enfoque de la ayuda oficial al desarrollo, así como el déficit de financiación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, mediante mecanismos innovadores como los bonos temáticos. La participación en foros mundiales, como el Grupo de los 20 y la 29ª Conferencia de las Partes de la Convención Marco sobre el Cambio Climático, reforzó su influencia política. Sin embargo, no fue posible prestar un asesoramiento técnico igualitario, amplio y sostenido en materia de financiación del desarrollo sostenible en todas las oficinas nacionales debido a la insuficiencia de

fondos y de apoyo técnico, lo que dificultó la tarea de focalizarse en ámbitos potenciales de compromiso e impacto.

Cultura del aprendizaje

37. Los catalizadores estratégicos del PNUD fomentaron una cultura de experimentación y aprendizaje dentro de la organización promoviendo el pensamiento sistémico, la innovación, la digitalización y el aprovechamiento de la financiación sostenible. Aunque los catalizadores impulsaron la interacción de las oficinas en el país con los asociados en cuanto a enfoques y tecnologías emergentes, los esfuerzos en pro del aprendizaje y la adaptación continuos fueron incipientes y limitados en escala.

Equilibrar la “explotación” de los puntos fuertes existentes con la “exploración” de oportunidades futuras

38. Un cambio significativo en la promoción del cambio transformacional a través de la aplicación del Plan Estratégico fue el equilibrio logrado entre la “explotación” de los puntos fuertes existentes y la “exploración” de las oportunidades futuras. La financiación inicial cumplió un papel crucial a la hora de iniciar e incentivar este enfoque. Sin embargo, la integración de las nuevas estructuras resultantes seguía siendo incompleta, y las alternativas de financiación viables continuaban planteando problemas.

V. Principales conclusiones: eficiencia y eficacia institucionales

Modernización operativa y retos

39. El PNUD experimentó mejoras operativas que introdujeron cambios y beneficios necesarios, reforzando su papel como asociado receptivo y eje operativo transparente para las oficinas de los coordinadores residentes y otras organizaciones de las Naciones Unidas.

40. La transición a un nuevo sistema de planificación de los recursos institucionales, Quantum, se diseñó para mejorar la gestión de riesgos, el cumplimiento y la toma de decisiones basada en datos. Si bien mejoró la supervisión financiera y la normalización a largo plazo, se produjeron ineficacias temporales debido a la insuficiente formación, la resistencia al cambio y los retrasos a la hora de abordar los problemas de aplicación.

41. La agrupación de servicios operativos, introducida en 2005 con la creación del Centro Mundial de Servicios Compartidos en 2012, mejoró el cumplimiento y la integridad de los datos, reduciendo las recomendaciones de auditorías financieras y recortando los costos de las nóminas. Sin embargo, la orientación de los procedimientos y la falta de claridad en los procesos cambiantes, así como las limitaciones de financiación del Centro, provocaron retrasos, frustraciones y una menor flexibilidad de los servicios, lo que redujo la capacidad del PNUD para responder oportunamente a las solicitudes de apoyo internas y externas.

42. La centralización de los mecanismos de recuperación de costos pretendía aumentar la transparencia en la asignación de recursos y garantizar la sostenibilidad financiera. Sin embargo, también introdujo rigidez, planteando problemas en la prestación de servicios operativos y provocando carencias presupuestarias que afectaron a la ejecución de los programas. Debido a la insuficiente financiación de las unidades de apoyo fundamentales, como el Centro Mundial de Servicios Compartidos, se recurrió a soluciones temporales de financiación, lo que aumentó la imprevisibilidad operativa.

43. La introducción de acuerdos de servicios de personal marcó cambios significativos positivos en materia de recursos humanos. Sin embargo, los beneficios de esas medidas, dirigidas a mejorar la capacidad del PNUD para cumplir el Plan Estratégico, se vieron limitados por el uso de esos contratos para “puestos de plantilla” y no para “servicios de duración limitada”, lo que dio lugar a problemas de retención del personal, a la percepción de desigualdades y a insuficientes oportunidades de desarrollo profesional.

44. El PNUD tiene dificultades para medir e informar sobre su impacto, en gran parte debido a sus complejos y multidimensionales objetivos de desarrollo humano, a los breves ciclos de planificación estratégica y a la dificultad de atribuir cambios sociales a largo plazo en iniciativas con múltiples asociados. Aunque los esfuerzos realizados en el marco del Plan Estratégico —incluida la revisión en marcha de la estrategia de gestión basada en los resultados y la mejora de los sistemas de datos— han sentado las bases al respecto, persisten obstáculos sistémicos. Entre ellos figuran la fragmentación de los marcos de resultados y recursos, la falta de una cultura y de sistemas que faciliten la medición del impacto, la escasez de recursos y la dependencia de pruebas anecdóticas. En consecuencia, la integración coherente de la evaluación de impacto en el diseño y el seguimiento de los programas sigue siendo limitada, lo que reduce la capacidad del PNUD para demostrar un impacto mensurable.

VI. Conclusiones

45. ***Posicionamiento estratégico.*** Apoyado en la visión flexible e integrada de su Plan Estratégico, el PNUD siguió siendo un asociado fundamental para los Gobiernos, estratégicamente posicionado para abordar los complejos desafíos que plantea el desarrollo y promover las ventajas de la colaboración del sistema de las Naciones Unidas.

46. Su amplia presencia mundial, sus alianzas de confianza con gobiernos y fondos verticales, y sus conocimientos especializados en materia de gobernanza posicionaron al PNUD como un asociado clave para impulsar soluciones transformadoras a los desafíos sistémicos. Su liderazgo en la integración del desarrollo sostenible, la reducción de la pobreza, los conocimientos especializados en materia de gobernanza y, más recientemente, en la financiación del desarrollo sostenible, puso de relieve su capacidad para abordar prioridades mundiales interconectadas, alineando los marcos económicos con el desarrollo humano y la sostenibilidad medioambiental. Una prueba de ese rol es el compromiso de larga data del PNUD con la cooperación Sur-Sur y triangular: las oficinas en los países ejecutan casi el 50 % de los proyectos apoyados por los fondos fiduciarios Sur-Sur que gestiona la Oficina de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur. Aprovechando su poder de convocatoria, el PNUD siguió demostrando su rol de catalizador de la colaboración, fomentando asociaciones en los diferentes temas y entre las partes interesadas para promover soluciones de desarrollo integradas intersectoriales. Su enfoque orientado a los sistemas permitió al PNUD abordar retos complejos, lo que pone de manifiesto la pertinencia de su labor. En un panorama mundial cada vez más polarizado, en el que el multilateralismo experimentaba presiones crecientes, los avances hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible iban a la zaga y los recursos se desviaban hacia la ayuda humanitaria, los puntos fuertes del PNUD en materia de gobernanza, reducción de la pobreza, desigualdad y cuestiones medioambientales y resiliencia ante las crisis pasaban a ser aún más esenciales. Esas capacidades, junto con sus asociaciones con el Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas y el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización, reforzaron la capacidad del PNUD para respaldar diversos tipos de medidas de resiliencia, fomentar la transformación

estructural inclusiva, ecológica y digital, y promover el cambio sistémico, garantizando su papel continuo como actor central en la agenda mundial de desarrollo.

47. *Propuesta de valor.* La gobernanza siguió siendo el punto fuerte más reconocido y distintivo del PNUD. Sin embargo, su propuesta de valor fue perdiendo claridad debido al aumento de las prioridades y oportunidades, lo que diluyó la focalización del Plan Estratégico en este ámbito fundamental. El PNUD tuvo dificultades para definir claramente su papel en la gobernanza, que estaba evolucionando, y las partes interesadas no sabían con certeza cómo se alineaba la gobernanza con el programa más amplio del PNUD y de qué forma le servía de apoyo.

48. Los amplios conocimientos especializados del PNUD en materia de gobernanza destacan como su punto fuerte más distintivo. Con su alcance mundial, acceso y confianza de los gobiernos, así como su comprensión de los contextos locales, el PNUD desarrolló soluciones que resultaban pertinentes y ampliables. Aunque no siempre resulte evidente a primera vista, fue mediante la integración de la gobernanza en las transiciones inclusivas, ecológicas y digitales, así como en las iniciativas de fomento de la resiliencia en los ámbitos de la salud, la acción climática, la reducción del riesgo de desastres, la solución de conflictos, la estabilización y la cohesión social, y dentro del nexo acción humanitaria-desarrollo-paz, que el PNUD abordó con mayor eficacia los retos interconectados de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Además de prestar servicios, el PNUD convocó a las partes interesadas, influyó en los marcos políticos y catalizó las reformas institucionales, fortaleciendo las capacidades y fomentando la sostenibilidad a largo plazo. Esa capacidad de alinear la gobernanza con las prioridades de desarrollo humano y medio ambiente a través de marcos nacionales, regionales y mundiales, promoviendo al mismo tiempo la colaboración intersectorial y los enfoques orientados a los sistemas, reforzó la posición del PNUD como líder de confianza en las reformas sistémicas y la innovación en materia de gobernanza.

49. Persistieron los retos a la hora de explicar la gobernanza como enfoque tanto vertical como horizontal y como eje central del trabajo del PNUD. Su propuesta de valor en materia de gobernanza, incluida la gobernanza climática y de la salud, no resultaba suficientemente clara. La labor de la organización dirigida a ampliar su alcance temático como parte de la definición de su nicho futuro (por ejemplo, hacia la financiación del desarrollo y la digitalización) generaron la percepción de prioridades y oportunidades contrapuestas que en ocasiones diluyeron su hincapié en la gobernanza. Defender la financiación complementaria restringió las operaciones, influyó en las prioridades y limitó la capacidad de establecer orientaciones estratégicas a largo plazo. Esa ambigüedad dio lugar a la percepción de que el amplio mandato del PNUD se solapaba con el de otras organizaciones de las Naciones Unidas, lo que complicaba la colaboración y restaba claridad a la función integradora del PNUD. La expansión hacia áreas temáticas emergentes eclipsó la potencialidad del PNUD a la hora de combinar soluciones integradas de gobernanza en su enfoque más amplio. Además, un contexto mundial de disminución de la confianza en los gobiernos, el multilateralismo y la creciente polarización dificultó doblemente la labor del PNUD dirigida a captar financiación básica. El PNUD también tuvo dificultades para actualizar las estrategias de gobernanza que necesitaban modernizarse para adaptarse a las realidades actuales, como la ética en la inteligencia artificial, la transformación digital, la crisis climática mundial y la evolución de la dinámica geopolítica. Esas limitaciones pusieron en entredicho su capacidad de aprovechar sus puntos fuertes en materia de gobernanza y el cambio de sistemas para atender las demandas de la Agenda 2030 y el cambiante contexto mundial.

50. *Integración y pensamiento sistémico.* El PNUD demostró un compromiso cada vez mayor con la integración y el pensamiento sistémico en el diseño y la ejecución de su Plan Estratégico en pro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Sin embargo, afrontó importantes dificultades a la hora de poner en práctica e integrar esos enfoques de forma más amplia.

51. El amplio mandato, la presencia mundial y las alianzas de confianza del PNUD lo sitúan como líder en la promoción de la integración y el pensamiento sistémico, esenciales para avanzar hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En respuesta al contexto y al deseo de los países donantes y asociados de abordar los complejos desafíos del desarrollo con enfoques modernos, la orientación de los sistemas del PNUD alineó eficazmente diversos esfuerzos para abordar los desafíos mundiales interconectados. Su enfoque en la integración de las direcciones del cambio en todos los contextos de desarrollo demostró su mayor capacidad para interconectar sectores, estimular la colaboración interdisciplinar y promover el cambio transformador. Su capacidad de adaptación a la reforma del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo —incluso como plataforma del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo que desempeña una función integradora en apoyo de los países que se esfuerzan por aplicar la Agenda 2030— puso de relieve su valor estratégico. En muchos casos, el PNUD facilitó soluciones interinstitucionales y de colaboración para abordar problemas de desarrollo multidimensionales. La capacidad del PNUD para conectar a diversas partes interesadas y poner en práctica estrategias complejas reforzó su capacidad fundamental para impulsar la integración y el cambio sistémico en un panorama de desarrollo cada vez más interconectado.

52. Sin embargo, la falta de claridad a la hora de distinguir entre integración y pensamiento sistémico generó confusión y limitó el apoyo a un cambio sistémico eficaz, ya que, en función del contexto, esos enfoques no siempre fueron adecuados. Muchas iniciativas, incluidas las soluciones emblemáticas, reforzaron inadvertidamente los silos y fragmentaron la financiación. Las deficiencias en materia de conocimientos técnicos, modelos de financiación y participación de las partes interesadas limitaron la capacidad del PNUD para aplicar plenamente soluciones orientadas a los sistemas. El desajuste con los calendarios nacionales y de los asociados, y la preferencia de muchos asociados por los enfoques sectoriales, obstaculizaron los marcos de integración y los enfoques sistémicos. Del mismo modo, se infrutilizó la función integradora del PNUD dentro del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo. Las herramientas y capacidades institucionales, en particular a nivel nacional, así como la ausencia de herramientas y modelos de financiación más adecuados, limitaron aún más la capacidad del PNUD para incorporar el pensamiento sistémico de manera oportuna o, cuando procedía, impulsar la integración intersectorial.

53. *Limitaciones financieras.* El PNUD demostró flexibilidad e ingenio para sortear las limitaciones financieras y aprovechar los mecanismos de financiación existentes, aunque los avances en la diversificación de las fuentes de financiación fueron limitados. El modelo de financiación del PNUD puso a prueba su capacidad para mantener la flexibilidad estratégica, aplicar soluciones integradas y promover un cambio transformador orientado a los sistemas.

54. El PNUD aprovechó eficazmente los mecanismos de financiación existentes para mantener una labor de desarrollo fundamental en un panorama financiero difícil. En su calidad de asociado de larga data, el PNUD siguió ejecutando importantes contribuciones de fuentes como el Fondo Mundial, el Fondo Verde para el Clima y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial, demostrando su fiabilidad, pertinencia mundial y capacidad para abordar retos temáticos, como la resiliencia climática y la conservación de la diversidad biológica. Gracias a sus esfuerzos por diversificar las

fuentes de financiación y reforzar las asociaciones con los gobiernos de los países en que se ejecutan programas, los nuevos donantes y el sector privado, el PNUD trabajó de forma proactiva para mitigar la dependencia de la financiación básica tradicional, que ha ido disminuyendo. Esos esfuerzos permitieron a la organización mantener su pertinencia estratégica y las asociaciones para ofrecer soluciones de desarrollo en diversos contextos, pese al entorno financiero cada vez más competitivo.

55. No obstante, el modelo de financiación del PNUD siguió socavando su capacidad para alcanzar los objetivos transformadores a largo plazo esbozados en su Plan Estratégico. La disminución de la financiación básica, que se estancó en torno al 11 % de los recursos totales, y la creciente dependencia de la financiación no básica destinada a fines específicos, limitaron la flexibilidad estratégica y la autonomía de la organización, obstaculizando su capacidad para aplicar soluciones integradas y sistémicas esenciales para el desarrollo sostenible. La ausencia de un vínculo claro entre la asignación de recursos y los resultados programáticos estratégicos, unida a unos criterios de asignación de fondos obsoletos —basados en parámetros de ingresos y población en lugar de en indicadores de desarrollo humano, por ejemplo—, dificultaron la labor de lucha contra la desigualdad y las inequidades, sobre todo en los países de ingreso mediano.

56. *Transformación estructural.* La labor dirigida a la transformación estructural, guiada por el enfoque integrado del PNUD hacia transiciones inclusivas, ecológicas y digitales, generó numerosos resultados positivos para las personas y el planeta, al tiempo que promovió soluciones integradas y reforzó el mandato básico de la organización.

57. La inclusión de la transformación estructural en el Plan Estratégico como una dirección de cambio para todos los contextos de desarrollo marcó una evolución crítica en el marco del PNUD, permitiendo a la organización abordar los retos mundiales interconectados a través de un enfoque integrado más global, unificado y multidimensional de las transiciones inclusivas, ecológicas y digitales, avanzando en el cambio de sistemas. Entre los principales resultados logrados por el PNUD para las personas y el planeta, en la evaluación se observó lo siguiente: configuración de políticas más inclusivas; apoyo a las microempresas, las pequeñas y medianas empresas; creación de puestos de trabajo para personas de grupos marginados (transiciones inclusivas); fomento de la conservación de la diversidad biológica; ampliación del acceso a una transición energética justa; avances en los acuerdos de seguridad climática; promoción de soluciones integradoras basadas en la naturaleza en apoyo de las comunidades marginadas (transiciones ecológicas); ampliación del acceso a los servicios digitales; y mejora de las funciones gubernamentales, la atención de la salud y las oportunidades económicas que fomentaban economías digitales más inclusivas (transiciones digitales).

58. La pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) puso de relieve la necesidad de soluciones integradas, demostrando la capacidad del PNUD para hacer frente a crisis inmediatas y promover al mismo tiempo la sostenibilidad ambiental, el crecimiento económico y la equidad social. A través de su Plan Estratégico, el PNUD ayudó a los países a adoptar enfoques innovadores alineados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, aprovechando su presencia mundial, sus conocimientos técnicos y su flexibilidad operativa. Aunque la mayoría de los esfuerzos se limitaron a la integración entre dos sectores, en lugar de enfoques totalmente sistémicos, el enfoque estratégico sobre la transformación estructural incorporó cada vez más teorías del cambio, el sentido común y otros enfoques, mejorando la comprensión de las causas de fondo de los retos del desarrollo y aprovechando las oportunidades de transiciones inclusivas, ecológicas y digitales.

59. ***Crear resiliencia.*** El PNUD aprovechó su presencia mundial y su posición única dentro del nexo acción humanitaria-desarrollo-paz para tender puentes entre las crisis inmediatas y la estabilidad. Esto fue posible gracias a un enfoque centrado en la inclusión a largo plazo, la cohesión social y la sostenibilidad, al tiempo que se fomentaba la resiliencia sanitaria y climática a escala local, regional y mundial.

60. Las actividades de fomento de la resiliencia del PNUD demostraron su valor estratégico para hacer frente tanto a las crisis nacionales como a los complejos desafíos mundiales aprovechando su flexibilidad operacional, sus conocimientos especializados en materia de gobernanza, su alcance mundial y su liderazgo en financiación sostenible. Conectó las iniciativas locales de estabilización con el nexo más amplio entre ayuda humanitaria, desarrollo y paz, y con el desarrollo a largo plazo en situaciones de crisis, abordando las necesidades inmediatas y fomentando al mismo tiempo la confianza, la inclusión y la cohesión social, lo que la distingue de las organizaciones humanitarias especializadas o de consolidación de la paz. Su capacidad para “permanecer y cumplir” en las crisis, incluso en los contextos más difíciles, puso de relieve su papel fundamental en el sostenimiento del desarrollo allí donde otros se retiraban. Las iniciativas del PNUD trascendieron los contextos subnacionales y nacionales, abarcando agendas regionales para promover la cohesión social en la mitigación de conflictos, y conexiones con foros globales que impulsaron la financiación sostenible para hacer frente a la crisis climática y el progreso hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible. La integración por parte del PNUD de la resiliencia con los objetivos climáticos, las energías renovables y el desarrollo inclusivo puso de manifiesto su pensamiento sistémico y su singular poder de convocatoria, liderazgo y capacidad de integración para conciliar las crisis inmediatas con los esfuerzos de sostenibilidad a largo plazo. Su capacidad para fomentar la colaboración entre múltiples partes interesadas y obtener financiación innovadora reforzó su liderazgo en el fomento de la resiliencia a escala mundial. Su cartera de salud y del Fondo Mundial en situaciones de crisis y complejas desempeñó un papel clave en la superación de crisis inmediatas relacionadas con la salud, reforzando el nexo acción humanitaria-desarrollo-paz.

61. ***No dejar a nadie atrás.*** Elevar el principio de no dejar a nadie atrás a la categoría de dirección de cambio puso de manifiesto el firme compromiso de la organización con el fomento de una cultura de cambio hacia una programación más integradora. Sin embargo, el impulso ha decaído debido a la falta de claridad en la rendición de cuentas sobre el liderazgo para no dejar a nadie atrás y a la insuficiente integración de la interseccionalidad en los enfoques programáticos.

62. El compromiso del PNUD de llegar a las poblaciones rezagadas fue fundamental en su labor dirigida a la erradicación de la pobreza, la reducción de las desigualdades y la garantía de un acceso inclusivo a los servicios esenciales, incluso en situaciones de crisis. En el marco de su labor preliminar, el PNUD promovió la igualdad de derechos y los beneficios del desarrollo para todos aprovechando su enfoque contextualizado y basado en datos para ayudar a los gobiernos a identificar quién se queda atrás. Sin embargo, plasmar su compromiso en una programación centrada en la equidad con arreglo al principio de “llegar primero a los más rezagados” arrojó resultados decepcionantes, habiéndose alcanzado resultados positivos principalmente en ámbitos establecidos como la salud y el acceso a la justicia. Aunque los esfuerzos por ampliar la accesibilidad de los servicios mostraron avances, no se abordaron suficientemente las barreras sistémicas como la discriminación, las normas culturales arraigadas y los desequilibrios de poder. Las dificultades se vieron agravadas por las limitadas asociaciones de la sociedad civil y la insuficiencia de recursos para garantizar un impacto duradero. Aunque el PNUD avanzó en la claridad conceptual

en torno a la idea de no dejar a nadie atrás y la aplicación de la interseccionalidad, la orientación operativa para apoyar los programas siguió siendo insuficiente. Además, la falta de claridad de la rendición de cuentas dentro de la organización en cuanto al liderazgo y la orientación para no dejar a nadie atrás/llegar primero a los más rezagados dificultó la aplicación, lo que llevó a una pérdida de impulso.

63. *Catalizadores.* Los catalizadores estratégicos del PNUD, junto con las inversiones en el futuro y la previsión, aceleraron el progreso hacia las direcciones del cambio y ayudaron a nutrir una cultura orientada al aprendizaje y al pensamiento en el futuro. Sin embargo, el alcance de los catalizadores se vio restringido debido a la limitación de las capacidades, la comprensión y los recursos, así como a los problemas de recuperación de costos, que afectaron a la capacidad del PNUD para prestar asesoramiento técnico en apoyo de algunas oficinas en los países y asociados.

64. Los catalizadores estratégicos del Plan Estratégico mejoraron la capacidad del PNUD para abordar retos de desarrollo complejos y multidimensionales mediante la integración en sus operaciones de elementos de experimentación, innovación, pensamiento sistémico, escaneo de horizontes, herramientas digitales y financiación sostenible. Esas iniciativas fomentaron una cultura orientada al aprendizaje y a la reflexión sobre el futuro, impulsaron los debates políticos a escala mundial y reforzaron las capacidades nacionales para responder a retos como el cambio climático y las desigualdades digitales. A través de su liderazgo en finanzas sostenibles, el PNUD se ha consolidado como un asociado de confianza en la promoción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, aprovechando su presencia mundial y su poder de convocatoria para desarrollar soluciones de impacto para las finanzas públicas. La financiación sostenible, así como la labor de digitalización, se mostraron propicias para fomentar nuevos enfoques de apoyo a los países, reforzados por la financiación inicial y un sólido compromiso de liderazgo. Aunque todavía en evolución, las inversiones en innovaciones a través de los laboratorios aceleradores, entre otras cosas, y en los conocimientos especializados del personal en el pensamiento sistémico, el futuro y la previsión, facilitaron aún más las direcciones del cambio.

65. Sin embargo, los catalizadores estratégicos afrontaron notables retos operativos, lo que limitó su escalabilidad y sostenibilidad. Las causas de esas limitaciones son la fragmentación de la financiación, la insuficiencia de recursos y la falta de conocimientos especializados. En iniciativas como los laboratorios de aceleración se observó una integración incoherente en estructuras de programación más amplias y falta de claridad en la financiación para su sostenibilidad. Las disparidades en el despliegue de las ayudas, sobre todo en los Estados frágiles y de bajos ingresos, limitaron la aplicación equitativa de los catalizadores. La incorporación de la visión de los catalizadores en la estructura descentralizada del PNUD avanzó más lentamente de lo previsto debido a los problemas de recuperación de costos y a la insuficiencia de capacidades para hacer frente a la mayor demanda a nivel de los países, especialmente de apoyo financiero sostenible avanzado.

66. *Eficiencia y eficacia organizativas.* El Plan Estratégico introdujo cambios operativos para mejorar la eficiencia y la eficacia de la organización y mantenerla como asociada receptiva de las naciones y del sistema de las Naciones Unidas. Sin embargo, persisten algunos problemas, como los retrasos en la integración del nuevo sistema de planificación de los recursos institucionales Quantum, los prolongados procesos de contratación, la ineficacia de la agrupación de los servicios y el uso de los nuevos acuerdos de servicios de personal a corto plazo para necesidades a más largo plazo, lo que da lugar a desigualdades percibidas. La fragmentación de los mecanismos de recuperación

de costos y las limitaciones del modelo institucional limitaron aún más la labor del PNUD.

67. Iniciativas como la transición a Quantum, la agrupación de los servicios y la recuperación centralizada de costos reflejan los esfuerzos por modernizar las operaciones de acuerdo con las normas institucionales para estandarizar los procesos, mejorar el cumplimiento y hacer posible la toma de decisiones basada en datos. Quantum avanzó en la gestión de riesgos y en la optimización operativa, mientras que la agrupación de los servicios redujo los costos de nómina y las recomendaciones de auditoría, lo que benefició tanto al PNUD como a sus organizaciones asociadas. La pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) puso aún más de manifiesto su agilidad, con procesos de adquisición centralizados que garantizaron la entrega de suministros esenciales de forma oportuna y eficaz en función del costo. Las iniciativas en materia de diversidad, equidad e inclusión promovieron aún más la paridad de género y, en menor medida, la diversidad geográfica, mientras que los nuevos acuerdos de servicios de personal aumentaron la flexibilidad de la plantilla, demostrando la adaptabilidad del PNUD a la evolución de las demandas mundiales.

68. Esa labor no estuvo exenta de dificultades. Los retrasos en las cuestiones de integración de Quantum derivadas de la correcta utilización de los contratos de acuerdos de servicios de personal y la fragmentación de los mecanismos de recuperación de costos limitaron la capacidad del PNUD para ajustar plenamente los recursos a los objetivos de su Plan Estratégico. La financiación insuficiente de unidades de apoyo fundamentales, incluido el Centro de Servicios Globales Compartidos, afectó la capacidad de respuesta operativa. Además, los esfuerzos del PNUD por equilibrar la centralización de los servicios operativos con las necesidades específicas de las oficinas en los países pusieron de manifiesto tensiones importantes y duraderas entre el aumento de la eficiencia, la puntualidad de los servicios y la flexibilidad. A pesar de los obstáculos, el compromiso del PNUD con la mejora continua y la adaptabilidad sigue siendo evidente, como lo demuestra la revisión en curso de su modelo institucional.

69. ***Medición del impacto.*** La labor en marcha para perfeccionar la estrategia de gestión basada en resultados del PNUD puso de manifiesto su compromiso de mejorar la medición del impacto y alinear los esfuerzos dirigidos a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y las prioridades mundiales. Sin embargo, los enfoques fragmentados del seguimiento de los resultados y la gestión de los datos de rendimiento afectaron su capacidad para demostrar su impacto. Sin una medición adecuada del impacto, sigue sin quedar claro qué iniciativas están impulsando el progreso en el PNUD y en cuáles hace falta una recalibración.

70. El PNUD está perfeccionando su estrategia de gestión basada en los resultados, haciendo hincapié en la medición del impacto y la promoción de soluciones integradas mediante un enfoque de cartera. Ello supone un cambio fundamental, ya que se pasa de la supervisión tradicional de los resultados a la captación de las contribuciones a resultados de desarrollo más amplios, con el fin de alinear el marco de supervisión con el impacto real. El proyecto de estrategia refleja el compromiso del PNUD de adaptarse a las complejidades de los objetivos de desarrollo multidimensionales y promover una visión organizativa “inteligente para el futuro”.

71. No obstante, la puesta en práctica de la gestión basada en los resultados y las iniciativas de medición del impacto siguieron viéndose limitadas por la capacidad y los recursos, la fragmentación de los sistemas de seguimiento y la dependencia de pruebas anecdóticas en lugar de datos sólidos, lo que socavó la credibilidad de los resultados y el impacto comunicados por el PNUD. La labor al respecto se ha visto complicada por la naturaleza multidimensional de los objetivos del PNUD, el enfoque

cualitativo de muchos resultados y la dificultad de atribuir cambios sociales a largo plazo a iniciativas en las que participan múltiples asociados. Además, la desvinculación del proyecto de estrategia de la realidad de los recursos de las oficinas en los países y su escasa adecuación al diseño de los programas para medir adecuadamente el impacto, limitan su capacidad de ofrecer enfoques más prácticos para una medición creíble del impacto. Avanzar en la medición del impacto basándose en un Plan Estratégico de pocos años ha sido todo un reto, ya que el impacto requiere horizontes e inversiones a largo plazo. La corta duración de los Planes Estratégicos limitaba los plazos, lo que dificultó la recopilación rigurosa de datos y el análisis de los resultados a largo plazo necesarios para una evaluación más exhaustiva del impacto.

VII. Recomendaciones

Recomendación 1. Elevar el desarrollo humano a través de la gobernanza como catalizador del PNUD para el cambio sistémico y como contribución fundamental de la organización a la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo.

72. El PNUD debería aclarar y simplificar su propuesta de valor, posicionándose dentro del sistema multilateral como un catalizador del ecosistema, aprovechando la gobernanza a través del desarrollo humano, siendo su labor en materia pobreza y desigualdad su principal ventaja comparativas para hacer frente a desafíos de desarrollo complejos e intersectoriales. La gobernanza debería pasar de ser una solución emblemática a un pilar fundacional alineado con el desarrollo humano, que impulse los puntos fuertes del PNUD en ámbitos como la reducción de la pobreza, el principio de no dejar a nadie atrás, la sostenibilidad medioambiental y el desarrollo en situaciones de crisis. Para ese reposicionamiento, el PNUD deberá hacer evolucionar su comprensión de la gobernanza y adaptar sus ofertas para seguir el ritmo de los contextos cambiantes y los retos contemporáneos, adaptándose a la resistencia política y a las limitaciones de financiación y proporcionando un liderazgo de pensamiento estratégico alineado con las realidades actuales. La gobernanza en su sentido más amplio —incluido el apoyo a la protección del planeta y la reducción de las desigualdades— debería institucionalizarse como senda fundamental para el cambio sistémico y componente básico de la propuesta de valor del PNUD. Ese enfoque debería aplicarse a todos los ámbitos de trabajo, posicionando la gobernanza como una fuerza estabilizadora de prevención y apoyo durante las crisis, al tiempo que se refuerza el papel del PNUD dentro del nexo acción humanitaria-desarrollo-paz para fomentar la cohesión social a largo plazo. El PNUD debería reforzar su liderazgo en la gobernanza de la financiación sostenible para hacer frente a la crisis climática mundial y gestionar los riesgos y oportunidades tecnológicos.

Recomendación 2. Seguir mejorando el pensamiento sistémico y las capacidades de integración en todo el PNUD, incluso con enfoques racionalizados y prácticos, según proceda, con el apoyo de recursos humanos y financieros adecuados y asignados, así como herramientas, mecanismos y buenas prácticas.

73. El PNUD debería reforzar sus capacidades de pensamiento sistémico y, al mismo tiempo, adoptar enfoques simplificados y prácticos para mejorar la comprensión, la financiación y la participación de los asociados. El desarrollo es intrínsecamente político y requiere tiempo, recursos y una estrecha colaboración para pasar de los enfoques sectoriales al cambio sistémico. Si bien el pensamiento sistémico ofrece valor, no todo el apoyo a los asociados puede o debe basarse plenamente en enfoques sistémicos o integrados. Una estrategia realista consiste en aclarar cuándo priorizar los esfuerzos de pensamiento sistémico allí donde puedan tener mayor impacto, teniendo en cuenta los recursos existentes, la implicación de los

asociados y las limitaciones de capacidad. Es esencial adoptar un enfoque que tenga en cuenta el contexto y se ajuste a las distintas capacidades y prioridades de los asociados y las oficinas en los países. Ello hace necesario un apoyo específico mediante recursos humanos y financieros adecuados, herramientas prácticas y prácticas probadas, que permitan al PNUD sortear estratégicamente las limitaciones políticas al aprovechar el pensamiento sistémico, a fin de lograr resultados de desarrollo significativos sin sobrecargar su capacidad.

Recomendación 3. Reforzar el modelo institucional del PNUD aclarando su propuesta de valor y alineando los recursos con las prioridades estratégicas.

74. La estructura de financiación y el modelo institucional actuales del PNUD limitan su capacidad para cumplir sus ambiciones estratégicas. El PNUD debería integrar su modelo institucional con una propuesta de valor más clara, haciendo hincapié en puntos fuertes como la presencia mundial, los conocimientos especializados en materia de gobernanza, las soluciones orientadas a los sistemas y los servicios operacionales. Esos son los atributos clave que distinguen al PNUD como líder a la hora de abordar retos de desarrollo complejos y multidimensionales. En apoyo de esa labor, el PNUD debería perfeccionar su estrategia de movilización de recursos a fin de alinear mejor los esfuerzos de financiación realizados con sus principales puntos fuertes y prioridades estratégicas, garantizando que las contribuciones apoyen directamente resultados sistémicos y transformadores. Ese cambio exige pasar de la mera exhibición de logros a la formulación de argumentos convincentes sobre el impacto, aumentando así la confianza y la inversión de los donantes. La actualización de las fórmulas de asignación de recursos es igualmente esencial para lograr una distribución estratégica de los mismos, sobre todo en contextos marcados por la pobreza multidimensional y la desigualdad. El PNUD debería colaborar con la Junta Ejecutiva para actualizar dichas fórmulas, garantizando que se protejan adecuadamente las esferas básicas de trabajo y se reduzca al mínimo la fragmentación de los recursos.

75. El PNUD debería implicar a más países en la contribución de financiación básica y hacer un seguimiento de las nuevas tendencias de los donantes y los cambios geopolíticos para fundamentar la futura labor de movilización de recursos y reforzar la capacidad de recuperación financiera. Aunque la “bilateralización” de la ayuda es ajena al control del PNUD, puede proporcionar orientación institucional e incentivos a las oficinas en los países para reducir la dependencia de la financiación a corto plazo y las cuotas de entrega. Las oficinas en los países y los asociados deben estar más capacitados para alinear los recursos con sus teorías del cambio y sus prioridades programáticas. Cuando sea necesaria financiación complementaria, el PNUD debería ampliar las ventanillas de financiación para una asignación flexible y apoyar soluciones integradas y sistémicas alineadas con el Plan Estratégico. Existe la oportunidad de aumentar la participación en la gestión de los fondos nacionales con los países en desarrollo. Para aprovechar esas oportunidades, el PNUD debe ofrecer un sólido rendimiento financiero, junto con una asistencia técnica de alta calidad alineada con las prioridades nacionales de desarrollo.

Recomendación 4. Aumentar la capacidad del PNUD para ayudar a los países a aprovechar la financiación para el desarrollo sostenible, incluido el capital privado, a fin de superar los obstáculos que ralentizan e impiden la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

76. Para acelerar el progreso hacia la consecución de los Objetivos, el PNUD debería mejorar sus capacidades en materia de financiación del desarrollo sostenible, en particular a nivel de los países, dotando a su personal de los conocimientos especializados necesarios para ayudar a los países a movilizar y alinear eficazmente

los recursos hacia el objetivo de asignar 1 billón de dólares. Para ello será necesario seguir racionalizando la diversidad de ofertas, enfoques y herramientas de financiación del PNUD, con el apoyo de teorías del cambio claras sobre la forma en que las partes interesadas contribuyen a movilizar más recursos para los Objetivos. Sin embargo, el impacto real trasciende la movilización de recursos: abordar retos profundamente arraigados e impulsar un cambio significativo requiere no sólo recursos financieros, sino también una gobernanza sólida, incentivos eficaces y desincentivos estratégicos con apoyo político y su aplicación. Se debe dar prioridad a las iniciativas de creación de capacidad y de fortalecimiento institucional en todas las regiones, para reforzar la movilización de recursos nacionales, alinear las políticas fiscales con las prioridades relacionadas con los Objetivos y apoyar la presupuestación centrada en los Objetivos. De este modo, el PNUD puede empoderar a los países para generar y asignar recursos de forma más eficaz al desarrollo sostenible. Reconociendo las particulares limitaciones de financiación de los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo, el PNUD debería establecer sistemas de apoyo adaptados para prestar asistencia específica y fomentar la cooperación interregional, Sur-Sur y triangular y el intercambio de conocimientos.

Recomendación 5. Aprovechar el amplio mandato y la presencia mundial del PNUD para elevar el liderazgo de pensamiento regional y mundial sobre la transformación estructural y la creación de resiliencia centrándose en los desafíos transnacionales.

77. Aprovechando su amplio mandato y su presencia mundial, el PNUD puede legitimar aún más su papel en el “desarrollo en situaciones de crisis” y el nexo acción humanitaria-desarrollo-paz, reforzando al mismo tiempo la transformación estructural y la resiliencia para el desarrollo humano. El enfoque debe dar prioridad a una gobernanza eficaz para fomentar la cohesión social regional, abordando retos interconectados como la resiliencia climática, la seguridad digital y el riesgo de pandemias. Integrar la gobernanza con transiciones inclusivas, ecológicas y digitales es esencial para abordar las crisis dentro del nexo acción humanitaria-desarrollo-paz y responder a las prioridades regionales y mundiales, incluidas la migración y la cohesión social. Este enfoque integrado reforzará el posicionamiento del PNUD como líder en financiación sostenible para el fomento de la resiliencia, permitiéndole ampliar su impacto más allá de las crisis locales y abordar los retos transnacionales. Anticiparse a los riesgos exigirá una mayor integración con la gobernanza y la alineación con las capacidades regionales y mundiales, reforzando el nicho del PNUD en la promoción del desarrollo humano a través de enfoques coordinados y sistémicos.

78. A fin de posibilitar soluciones integradas para la transformación estructural y la resiliencia a largo plazo, el PNUD debe abordar un obstáculo clave, a saber, la financiación fragmentada causada por una orientación poco clara sobre la aplicación del cambio de los sistemas. Los recursos deben focalizarse en los ámbitos en los que el PNUD aporta más valor, promoviendo al mismo tiempo la innovación a través de soluciones integradas, evitando la dispersión de esfuerzos en demasiadas actividades. Unas prácticas claras de gestión de los recursos son esenciales para evitar la fragmentación y reducir la competencia entre equipos con diferentes conocimientos especializados temáticos, como los expertos en gobernanza y clima que trabajan en resiliencia, o los expertos en pobreza e inclusión digital que trabajan en carteras de proyectos que no dejan a nadie atrás.

Recomendación 6. Establecer mecanismos claros de rendición de cuentas y presupuestos específicos, e integrar el principio de no dejar a nadie atrás en las estructuras de gobernanza del PNUD, reforzando al mismo tiempo sus capacidades para abordar la interseccionalidad.

79. El PNUD debería revitalizar y consolidar su enfoque para no dejar a nadie atrás mediante la elaboración de una hoja de ruta clara que vaya más allá de la integración para abordar las vulnerabilidades interseccionales y las barreras sistémicas, como las normas culturales y los desequilibrios de poder. Ello debería incluir una arquitectura institucional más sólida, con una clara rendición de cuentas y un compromiso firme de abordar la discriminación. Debe hacerse hincapié en la transformación estructural a largo plazo, garantizando la sostenibilidad de las iniciativas dirigidas a los grupos marginados y reforzando al mismo tiempo el vínculo entre gobernanza y no dejar a nadie atrás/llegar primero a los más rezagados.

80. Los mecanismos formales de rendición de cuentas, incluidos presupuestos y planes de trabajo claros, deben hacer que no dejar a nadie atrás sea una prioridad mensurable y permanente en todas las oficinas. Como parte de la hoja de ruta, el PNUD debería perfeccionar su enfoque de la gobernanza inclusiva y los sistemas de protección social, centrándose en abordar las causas de fondo de la marginación. Mediante la medición continua de los progresos y la adaptación de las estrategias, el PNUD debe garantizar que no dejar a nadie atrás siga siendo un elemento central de su programa de desarrollo actual y futuro.

Recomendación 7. Reforzar los catalizadores estratégicos como mecanismos para acelerar el desarrollo, focalizándose en los ámbitos que ofrecen un mayor potencial para obtener beneficios en materia de desarrollo y aprendizaje para el cambio de los sistemas.

81. El PNUD debería potenciar los catalizadores estratégicos como herramientas transversales, institucionalizando su integración en programas que hagan hincapié en soluciones adaptativas y sistémicas para el desarrollo sostenible. El PNUD debería articular claramente cómo cada catalizador puede acelerar el desarrollo y los resultados medioambientales en contextos específicos. Ello ayudará a los programas a focalizarse en la identificación de medidas prácticas para la aplicación y los resultados, con una comprensión más clara de las funciones, motivaciones, incentivos y plazos realistas de los asociados. Deben estudiarse modelos diferenciados de asignación de recursos o de recuperación de costos adaptados a los distintos contextos de los países menos desarrollados, los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países de ingreso mediano, para garantizar una aplicación más equitativa de los catalizadores en los Estados de ingreso bajo, frágiles y afectados por conflictos. Los catalizadores deben adaptarse para abordar las necesidades básicas, reconociendo que las limitaciones de recursos y capacidades en los distintos países pueden limitar el uso inmediato de sistemas y capacidades avanzados. El refuerzo de las alianzas para promover la cooperación Sur-Sur y triangular facilitará aún más el intercambio de conocimientos y la creación de capacidades en diversos contextos.

Recomendación 8. Aplicar una estrategia integrada de operaciones para mejorar la eficiencia y la eficacia en toda la organización.

82. Sobre la base de las herramientas y políticas existentes, el PNUD debería elaborar una estrategia global para unificar iniciativas clave —como People for 2030, la digitalización, la agrupación de servicios operacionales, el proceso de presupuestación y los modelos revisados de recuperación de costos— en un marco integrado de excelencia operacional. Ese enfoque sistémico, alineado con la visión del Plan Estratégico, debe abordar las causas subyacentes de los retos operativos,

aplicando medidas cohesionadas e integradas para mejorar la eficiencia y la eficacia organizativas.

83. Dentro de este marco integrado, el PNUD debería seguir abordando las ineficiencias en todas sus operaciones, incluido un mejor abordaje de los problemas persistentes en determinadas funciones que no se han focalizado eficazmente pese a los prolongados esfuerzos realizados. Cuando la centralización no ha dado los resultados deseados, explorar un enfoque más descentralizado podría mejorar tanto la eficacia como la capacidad de respuesta. Fomentar una comunicación abierta y transparente sobre los retos existentes junto con planes claros para abordarlos será clave para fortalecer la confianza interna y reforzar el compromiso del PNUD con el aprendizaje continuo y la adaptabilidad de la organización.

84. El PNUD debería trabajar para mejorar la gestión del cambio en la implementación de Quantum mediante la racionalización de los flujos de trabajo y la mejora de la comunicación, a fin de unificar los datos y fomentar la mejora continua. Además, el PNUD debería perfeccionar la modalidad contractual de los acuerdos de servicios de personal, examinando otras opciones de contratación para atender mejor las necesidades de las oficinas y los proyectos y actuando con flexibilidad. Ello debería ir acompañado de una financiación y un refuerzo más sistemáticos de la gestión de talentos en toda la plantilla, independientemente del tipo de contrato, sin dejar de garantizar la diversidad de género y geográfica del personal.

Recomendación 9. Reconocer que una toma de decisiones eficaz depende de la evaluación de impacto creíble, que requiere una medición de impacto sólida y oportuna, el PNUD debería asignar recursos humanos y financieros suficientes para crear un marco integral de medición de impacto. El marco ha de trascender la rendición de cuentas, haciendo hincapié en el aprendizaje continuo para acelerar la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y avanzar en el desarrollo humano. Debe fomentar una cultura que valore tanto el éxito como el fracaso como oportunidades para una toma de decisiones eficaz basada en la medición del impacto, en la presentación de informes creíbles y en la evaluación oportuna.

85. El PNUD debería elaborar enfoques realistas y prácticos para crear una capacidad rigurosa de medición del impacto, proporcionando una orientación clara para medir el cambio de los sistemas en áreas estratégicas clave. El refuerzo de esa capacidad mejorará la rendición de cuentas y el aprendizaje, así como la calidad de la comunicación, la promoción y el compromiso de los asociados mediante una clara demostración del rendimiento de la inversión. Ello coincide con la recomendación 3, que aboga por redefinir el modelo institucional para garantizar que la financiación respalde objetivos de gran repercusión. El marco de medición del impacto debe equilibrar el aprendizaje y la rendición de cuentas, garantizando que los conocimientos informen las decisiones estratégicas y optimicen la asignación de recursos. Deben asignarse recursos específicos para mejorar las capacidades internas, estableciendo mecanismos que incluyan funciones y responsabilidades claras en todos los equipos, pasando de los relatos anecdóticos a métodos rigurosos de medición del impacto y presentación de informes. Además, para medir, evaluar e informar sobre el impacto de manera oportuna, es esencial una mejor alineación entre las evaluaciones de la Oficina de Evaluación Independiente y los procesos de toma de decisiones de la organización. Mediante la integración oportuna de las conclusiones de las evaluaciones en la asignación de recursos, el establecimiento de prioridades y la planificación estratégica, el PNUD puede fortalecer las prácticas de gestión basada en los resultados y garantizar que los conocimientos basados en pruebas orienten tanto el desarrollo de los programas como el aprendizaje institucional.

86. Teniendo en cuenta la naturaleza de los retos mundiales en materia de desarrollo, el PNUD debería colaborar con su Junta Ejecutiva, según proceda, para establecer una presentación de informes más frecuente y transparente sobre las contribuciones y la experiencia adquirida. Para garantizar una medición rigurosa del impacto, el PNUD y la Junta deberían considerar la posibilidad de ampliar la duración del Plan Estratégico a 8 a 10 años, creando un marco más adecuado para la presentación de informes y la evaluación del impacto. Si bien el enfoque actual se ajusta a las organizaciones asociadas, un plazo más largo permitiría realizar una revisión intermedia independiente en el cuarto o quinto año, recopilando datos suficientes para medir el impacto con el fin de servir de base para el Plan Estratégico posterior y garantizar una masa crítica de datos para un análisis significativo del impacto. Aunque los contextos cambien, como suele ocurrir, ese enfoque permitiría analizar mejor cómo ha respondido el PNUD a los cambios de contexto.
