



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

Distr. general
16 de noviembre de 2022
Español
Original: inglés

Primer período ordinario de sesiones de 2023

Nueva York, 30 de enero a 3 de febrero de 2023

Tema 8 del programa provisional

Evaluación

**Evaluación formativa de la integración por parte del PNUD
de los principios de no dejar a nadie atrás**

Resumen

Índice

	<i>Página</i>
I. Antecedentes	2
II. Sobre esta evaluación	5
III. Constataciones principales	6
IV. Conclusiones	8
V. Recomendaciones	11
VI. Enseñanzas extraídas.	17



I. Antecedentes

Al emprender juntos este gran viaje, prometemos que **nadie se quedará atrás**. Reconocemos que la dignidad de la persona humana es fundamental, por lo que deseamos ver cumplidos los Objetivos y las metas para todas las naciones y los pueblos y para todos los sectores de la sociedad, y nos esforzaremos por **llegar primero a los más rezagados**. (*Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*¹, sin negrita en el original).

1. Pasado el ecuador del período 2015-2030, la comunidad mundial afronta tiempos peligrosos. Las desigualdades mundiales contemporáneas se acercan a los niveles de principios del siglo XX. Muchos atribuyen la creciente disparidad a las políticas de crecimiento económico e industrialización agresivas, combinadas con una disminución de los ingresos tributarios y del gasto público a partir de la década de 1980². También contribuyen al vertiginoso aumento de las desigualdades otras amenazas, como el cambio climático, la crisis del costo de la vida, las guerras, una pandemia mundial y los persistentes patrones de marginación por motivos de raza, origen étnico, género, orientación sexual, discapacidad y otras identidades sociales.

2. “No dejar a nadie atrás” es una promesa de transformación fundamental recogida en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y en los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Representa el compromiso político de todos los Estados Miembros de erradicar la pobreza, la discriminación y la exclusión, y de reducir las desigualdades que socavan el potencial de las personas y de la humanidad en su conjunto. Esa promesa supuso un cambio radical en el consenso mundial sobre el desarrollo por dos motivos. En primer lugar, con los principios de no dejar a nadie atrás se reconoció que las desigualdades dentro de los países y entre ellos estaban aumentando y que las causas de las desigualdades eran a menudo múltiples e interseccionales. En segundo lugar, se reconocieron abiertamente muchas de las causas profundas que impedían a las personas y los grupos llevar la vida a la que aspiraban.

3. “Llegar primero a los más rezagados”, la segunda parte de la promesa de no dejar a nadie atrás, obliga a los actores estatales a hacer visible lo invisible y prestar apoyo a aquellos a los que es difícil llegar, y a hacer de ello una prioridad. A fin de institucionalizar esos principios, la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación ideó un marco de acción común “para todo el sistema”³, con arreglo al cual las entidades de las Naciones Unidas han de centrarse en tres elementos interrelacionados, definidos de la manera siguiente:

- a) Igualdad: “el imperativo de avanzar hacia una igualdad sustantiva de oportunidades y resultados para todos los grupos”;
- b) No discriminación: “la prohibición de la discriminación ejercida contra personas y grupos por los motivos señalados en los tratados internacionales de derechos humanos”;
- c) Equidad, que se refiere a la justicia en la distribución de los costos, los beneficios y las oportunidades.

¹ Naciones Unidas, “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”. Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015, [A/RES/70/1](#), Asamblea General, Naciones Unidas 2015.

² Chancel, L., Piketty, T., Saez E. y Zucman, G., “[World Inequality Report 2022](#)”, pág. 166.

³ Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación, “Leaving No One Behind: [Equality and Non-Discrimination at the Heart of Sustainable Development, A Shared United Nations System Framework for Action](#)”, Nueva York, 2017.

4. Los principios de no dejar a nadie atrás complementan el mandato jurídico permanente y deber central del sistema de las Naciones Unidas de promover y alentar el respeto de los derechos humanos, que se remonta a la Carta de las Naciones Unidas de 1945. Junto con el enfoque basado en los derechos humanos, no dejar a nadie atrás se ha convertido en uno de los seis principios rectores de la planificación y la ejecución de las actividades de desarrollo de las Naciones Unidas a nivel nacional, a través del Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible. Ambos ocupan además un lugar destacado en los planes estratégicos de numerosas organizaciones multilaterales, bilaterales y no gubernamentales para el desarrollo. Tanto con el enfoque de las Naciones Unidas basado en los derechos humanos como con los principios de no dejar a nadie atrás se persigue corregir las desigualdades y los factores de exclusión que son elementos centrales de los problemas de desarrollo, y enmendar las prácticas discriminatorias y la distribución injusta del poder que impiden el desarrollo.

5. Aunque la expresión “no dejar a nadie atrás” es característica del período posterior a 2015, el PNUD lleva aplicando enfoques conexos desde la década de 1990⁴. En los planes estratégicos del PNUD, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres) para el período 2018-2021 se introdujo un lenguaje específico en forma de “capítulo común”. El Plan Estratégico del PNUD 2022-2025 hace del principio de no dejar a nadie atrás una de sus tres “direcciones del cambio”. Brinda además una definición del principio de no dejar a nadie atrás, que consiste en “un enfoque basado en los derechos centrado en el empoderamiento, la inclusión, la equidad, la acción humana y las capacidades de desarrollo humano que reconoce que la pobreza y la desigualdad son multidimensionales” (DP/2021/28, párrafo 23 b)).

⁴ El marco de medios de vida sostenibles del PNUD de 1998, que se centraba en aprovechar la “riqueza de los pobres”, puede considerarse un precursor de los principios de no dejar a nadie atrás. En la década de 2000, el PNUD elaboró varios informes sobre el desarrollo humano que se centraban en los derechos humanos y la exclusión social en la programación del desarrollo. En 2010, el PNUD publicó una guía de recursos y un conjunto de herramientas con el título “[Marginalized Minorities in Development Programming](#)” (las minorías marginadas en la programación del desarrollo). La exadministradora del PNUD, Helen Clark, se refirió a “grupos de población que seguían rezagados” en un discurso pronunciado ya en 2010: “[UN official pledges continued support for national human rights bodies](#)”, 23 de marzo de 2010.

Marco de cinco factores del PNUD para no dejar a nadie atrás



Fuente: Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible, “Operationalizing leaving no one behind: Good practice note for United Nations country teams”, pág. 13, basado en PNUD, “What does it mean to leave no one behind? A UNDP discussion paper and framework for implementation”, 2018, pág. 3.

6. El enfoque del PNUD para integrar los principios de no dejar a nadie atrás en su programación y sus operaciones puede describirse como se indica a continuación. En primer lugar, se basa en el concepto de desarrollo humano, con especial hincapié en la acción humana⁵. En segundo lugar, promueve los enfoques específicos del contexto, a partir de un análisis para saber quién se ha quedado atrás. En tercer lugar, procura orientar el debate hacia una comprensión interseccional de los diferentes factores⁶ que se combinan para dejar a personas rezagadas y que es preciso tener en cuenta en la programación. La interseccionalidad, en particular, exige reconocer la experiencia de sistemas de opresión simultáneos y superpuestos⁷.

⁵ El desarrollo humano se define como el proceso de ampliación de las libertades y oportunidades de las personas y de mejora de su bienestar. El desarrollo humano gira en torno a la libertad real que tiene la gente de a pie para decidir quién ser, qué hacer y cómo vivir. PNUD, “Human Development Reports: What is human development?”, consultado en noviembre de 2022).

⁶ PNUD, “What does it mean to leave no one behind? A UNDP discussion paper and framework for implementation”, 2018.

⁷ El término “interseccionalidad” destaca la necesidad de examinar las múltiples facetas de la opresión —en el ejemplo original de Kimberlé Crenshaw, el racismo y el sexismo— como elementos con un efecto global y simultáneo en la experiencia. Kimberlé Crenshaw,

II. Sobre esta evaluación

7. La evaluación examina aspectos clave de los programas y la eficacia institucional del PNUD a nivel mundial, regional y nacional. Abarca el período que va desde 2018 hasta el presente, si bien presta cierta atención a las decisiones y medidas estratégicas previas a modo de antecedentes y contexto. La evaluación fue formativa por dos motivos principales. En primer lugar, se llevó a cabo coincidiendo con el momento en que el PNUD estaba diseñando o aplicando la integración de los principios de no dejar a nadie atrás, lo que dio pie oportunamente a incidir en el aprendizaje institucional. En segundo lugar, algunos problemas de evaluabilidad hicieron poco viable llevar a cabo una evaluación sumativa⁸.

8. La evaluación se orientó básicamente en torno a cuatro preguntas de evaluación alineadas con los criterios siguientes:

a) Coherencia: ¿En qué medida son coherentes las estrategias, los procedimientos y las orientaciones del PNUD en lo que concierne a la integración de los principios de no dejar a nadie atrás, en particular el de llegar primero a los más rezagados?

b) Eficiencia: ¿Ha hecho el PNUD el mejor uso posible de sus recursos escasos (capital humano, financiero y social) para integrar rápidamente el principio de no dejar a nadie atrás de conformidad con el compromiso contraído, incluido el de llegar primero a los más rezagados?

c) Pertinencia: ¿Se han podido adaptar las iniciativas del PNUD a las necesidades y prioridades de los más rezagados?

d) Eficacia: ¿En qué medida ha contribuido el PNUD a la obtención de resultados que hayan beneficiado a los más rezagados? ¿Cuáles han sido los principales factores que han favorecido o dificultado el logro del objetivo de no dejar a nadie atrás?

9. En la evaluación se empleó un enfoque mixto y se recurrió a fuentes cuantitativas y cualitativas para recopilar y analizar los datos. Para evaluar la integración de los principios de no dejar a nadie atrás a nivel nacional, se seleccionó una muestra de 15 países en la que se dio prioridad a los países con gran potencial para extraer enseñanzas y se tuvo en cuenta la distribución regional, la variedad de contextos de desarrollo y la diversidad de temas e iniciativas pertinentes. Las conclusiones de la evaluación se basaron en las opiniones e ideas de casi 1.000 personas. Una junta de examen externa dio su aprobación ética a la metodología de evaluación.

10. En la evaluación se utilizó el sistema analítico de inteligencia artificial para el desarrollo de la Oficina de Evaluación Independiente con el fin de determinar, sobre la base de evaluaciones anteriores, hasta qué punto había obtenido el PNUD

“Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Policies”, University of Chicago Legal Forum 1989, págs. 139 a 167.

⁸ Los principales problemas en materia de evaluabilidad fueron los siguientes: a) pese a existir una teoría implícita del cambio, esta no era lo bastante clara para servir de base para el análisis. Por tanto, el equipo de evaluación preparó una secuencia de resultados abreviada para el análisis; b) no estaba claro cuáles eran los límites de lo que significaba “no dejar a nadie atrás” ni quién era responsable de su aplicación en el PNUD; c) no se pudo establecer el vínculo entre la intención programática (con arreglo al marcador “no dejar a nadie atrás”) y los gastos debido a las limitaciones de los sistemas; y d) faltaban datos de seguimiento de los resultados en las etapas intermedias de la cadena de resultados, así como datos sobre el impacto.

resultados en apoyo de diversos grupos rezagados⁹. Además, se empleó una combinación de métodos estándar de análisis de datos, como el análisis con base teórica de los resultados reales frente a los previstos y los factores de influencia y limitadores, incluso desde las perspectivas de género y de discapacidad, como exigen los planes de acción respectivos para todo el sistema de las Naciones Unidas¹⁰.

III. Constataciones principales

Posicionamiento estratégico del PNUD

11. Gracias a que el PNUD adoptó pronto la agenda para no dejar a nadie atrás, así como a su amplia presencia en los países, su función integradora y su creciente labor en materia digital y de innovación, la organización está bien posicionada para contribuir a aportar claridad, liderazgo y enfoques prácticos a la labor de integrar mejor los principios de no dejar a nadie atrás. Si bien el énfasis en la equidad y la igualdad ha sido parte esencial de las políticas y programas del PNUD, la organización ha prestado menos atención a la no discriminación. Por razones políticas y culturales, el PNUD ha adoptado en general un enfoque prudente, y ha hecho frente a los problemas para abrir un espacio cívico y facilitar conversaciones difíciles con miras a abordar abiertamente las relaciones de poder y las normas sociales. En lugar de encarar la discriminación estructural, el apoyo programático se ha centrado en mayor medida en mejorar el acceso (a los servicios, etc.) de las personas rezagadas. No es un planteamiento necesariamente transformador, por ejemplo, si el sistema en sí es represivo.

12. La comprensión de la interseccionalidad sigue siendo limitada en el PNUD, pero está cobrando impulso, sobre todo en el trabajo con las personas con discapacidad, las mujeres y los jóvenes. Del mismo modo, aunque la capacidad del PNUD para reunir a diversas partes interesadas está ampliamente reconocida, no se ha aprovechado plenamente para lograr la colaboración sistemática de los actores no gubernamentales como asociados para no dejar a nadie atrás y llegar primero a los más rezagados. La encuesta realizada a las organizaciones de la sociedad civil en el marco de la presente evaluación reveló que el apoyo del PNUD a esas organizaciones se valoraba muy positivamente; alrededor del 80 % de las personas encuestadas percibían al PNUD como un asociado fundamental en las cuestiones relacionadas con el objetivo de no dejar a nadie atrás. Sin embargo, el PNUD confía en las organizaciones de la sociedad civil sobre todo para la prestación de servicios y recurre a ellas en menor medida para hacer un seguimiento de la aplicación de las políticas públicas y para establecer alianzas más participativas y a más largo plazo.

⁹ Los 18 grupos a los que se dirige el PNUD en el marco de “no dejar a nadie atrás” son los siguientes: desplazados internos; grupos de población clave afectados por el VIH/sida, la tuberculosis y la malaria; migrantes; minorías (por ejemplo, por razones de raza, origen étnico, idioma, religión, etc.); personas que viven en situación de pobreza multidimensional; personas que viven en zonas periurbanas; personas que viven en zonas rurales; personas que viven en barrios marginales; personas que viven en zonas urbanas; personas que viven por debajo del umbral nacional de pobreza; personas afectadas directamente por desastres naturales; personas afectadas negativamente por conflictos armados o violencia; personas con discapacidad; refugiados; orientación sexual y de género; personas desempleadas; mujeres; y jóvenes.

¹⁰ Los planes de acción para todo el sistema de las Naciones Unidas a que se hace referencia en este documento son marcos de rendición de cuentas para todo el sistema que tienen por objeto el logro de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y el logro de los derechos de las personas con discapacidad, respectivamente.

Eficacia institucional

13. Pese a que en el Plan Estratégico 2022-2025 se señala claramente el compromiso del PNUD de no dejar a nadie atrás, las estrategias, orientaciones y herramientas generales han variado en términos de atención y claridad conceptual. La atención al objetivo de llegar primero a los más rezagados fue particularmente limitada en la ejecución de los programas. Los criterios para dar prioridad a poblaciones específicas fueron poco claros y el enfoque interseccional se aplicó de forma desigual debido a la falta de directrices y datos y a unos entornos políticos poco propicios. Transmitir la idea de que no dejar a nadie atrás es responsabilidad de cada cual ha diluido la responsabilidad y ha limitado la coordinación y los incentivos pertinentes. Movilizar y asignar adecuadamente los recursos financieros y humanos para integrar el objetivo de no dejar a nadie atrás es un desafío, especialmente por la naturaleza de la labor del PNUD, basada en proyectos.

14. El PNUD ha adoptado medidas para promover la diversidad, la igualdad y la inclusión en su plantilla. Aunque se han logrado algunos avances, el grado de compromiso varía en los distintos niveles de la organización y la asignación de recursos aún no se corresponde con el compromiso expresado en el discurso. Del mismo modo, los sistemas de planificación, presupuestación y seguimiento del PNUD han evolucionado hacia un grado mayor de desglose de los datos por población destinataria, lo que redundaba en beneficio del enfoque de no dejar a nadie atrás. Sin embargo, el abandono de la presentación de informes sobre el grado de conformidad con resultados predeterminados ha sido limitado, y también se ha aprendido poco de los enfoques integrados del pensamiento sistémico.

Desempeño de los programas del PNUD

15. El compromiso del PNUD de no dejar a nadie atrás se ha manifestado en contribuciones encaminadas a mejorar los datos y los análisis sobre las desigualdades entre los homólogos nacionales para determinar a quién se deja atrás. El PNUD se concentra cada vez en mayor medida en vías más estratégicas e innovadoras para integrar el objetivo de no dejar a nadie atrás y llegar primero a los más rezagados, y contribuye a los resultados en materia de financiación integrada para el desarrollo sostenible, lucha contra la informalidad y fomento de la protección social para mejorar la vida de las personas más rezagadas. Los enfoques institucionales encaminados a fortalecer la capacidad de las instituciones de gobernanza nacionales y locales, el diálogo político y el fomento de la integración de los Objetivos de Desarrollo Sostenible han dado lugar a contribuciones pertinentes del PNUD en favor de las poblaciones con más probabilidades de que se las deje atrás. También se lograron resultados para las personas más rezagadas en las esferas del estado de derecho y la prestación de servicios de salud, y resultados más dispares en las intervenciones sobre el terreno en materia de participación política.

16. La programación de la adaptación al cambio climático reforzó la capacidad de los Gobiernos para responder a las necesidades de las personas con probabilidades de ser dejadas atrás, pero los resultados se vieron obstaculizados por los enfoques compartimentados. El Programa de Pequeñas Donaciones del Fondo para el Medio Ambiente Mundial ha destacado por su labor de documentar casos de éxito relacionados con llegar, en particular, a las mujeres, los jóvenes, los pueblos indígenas y las comunidades locales. El ambicioso objetivo del PNUD en materia energética y las contribuciones para mejorar el acceso a la energía de las poblaciones rurales, las mujeres, los ancianos y los más pobres entre los pobres están siendo una vía fundamental para llegar primero a los más rezagados. Si bien con los programas de prevención de conflictos y reducción del riesgo de desastres se ha logrado llegar a algunas poblaciones destinatarias dejadas atrás, los entornos inestables dificultan la

labor de determinar efectivamente quiénes son los más desfavorecidos, acceder a ellos y prestarles apoyo.

17. Se han hecho contribuciones relevantes encaminadas a prevenir la violencia sexual y de género y responder a ella, y a luchar contra las barreras estructurales al empoderamiento de las mujeres. Ya empiezan a emplearse enfoques interseccionales, pero no de manera sistemática en todos los países ni en todas las líneas de trabajo. A fin de integrar mejor los principios de no dejar a nadie atrás, sería beneficioso para el PNUD examinar las enseñanzas extraídas de sus iniciativas para incorporar la igualdad de género y el empoderamiento de las niñas y las mujeres dentro de la organización. La implantación del Sello de Igualdad de Género y el aumento de las asignaciones de recursos, aunque distan de ser suficientes, han sido los principales catalizadores de la incorporación de la perspectiva de género, que también ha tenido un efecto positivo en la integración del objetivo de no dejar a nadie atrás.

IV. Conclusiones

Conclusión 1. Institucionalización del compromiso de no dejar a nadie atrás

18. El PNUD ha cumplido algunas condiciones previas fundamentales para la adecuada integración del objetivo de no dejar a nadie atrás al prestar especial atención a la promoción de la igualdad y la equidad, si bien no tanto a la no discriminación.

19. En todo el PNUD hay cierta conciencia compartida de que no hay que dejar a nadie atrás (más limitada en las oficinas en los países); el personal está motivado para llegar a los más rezagados; y se han implantado mecanismos de apoyo informales. Se han vivido además en el PNUD varios períodos de intensificación del impulso que la organización aprovechó para integrar el objetivo de no dejar a nadie atrás: la etapa de conceptualización inicial en 2017-2018; el esfuerzo de respuesta a la enfermedad por coronavirus (COVID-19), con sus evaluaciones del impacto socioeconómico en las que se detectó a los “nuevos pobres” y a las poblaciones dejadas atrás; y el afianzamiento del concepto de no dejar a nadie atrás en el Plan Estratégico 2022-2025 como una de las tres “direcciones del cambio”. Sin embargo, esos impulsos no han sido suficientes para institucionalizar el concepto de no dejar a nadie atrás en el PNUD, asignar recursos adecuados o crear estructuras y capacidades de rendición de cuentas duraderas. Sigue faltando un enfoque operacional coordinado, que incluya personal específico, mecanismos de intercambio de conocimientos, mensajes periódicos del personal directivo superior para establecer el tono, y recursos, incentivos y marcos de rendición de cuentas adecuados. Esas carencias están impidiendo una integración más eficaz del objetivo de no dejar a nadie atrás y el logro de resultados más visibles.

20. La “esfera” de no dejar a nadie atrás ha sido impulsada por un personal bienintencionado y motivado más que por expertos especializados, la orientación programática sobre el “cómo hacer” es insuficiente, y el personal se lamenta de deficiencias de capacidad por falta de capacitación. La financiación para no dejar a nadie atrás y llegar primero a los más rezagados ha sufrido las conocidas dificultades asociadas a los enfoques de financiación por proyectos, los requisitos de cofinanciación de los Gobiernos y los cambios en las prioridades de los donantes. En la evaluación se observó que el objetivo de no dejar a nadie atrás no se había tenido en cuenta en las herramientas de planificación y presupuestación existentes, por ejemplo, los acuerdos de financiación y los presupuestos no incluían partidas para no dejar a nadie atrás. En los entornos a veces inhóspitos en los que la legislación nacional puede ser contraria a las convenciones de derechos humanos acordadas internacionalmente, y en los que los Gobiernos pueden ser los principales donantes, los mensajes contradictorios de la dirección del PNUD en la sede, en las regiones y

en los países han tenido un efecto perjudicial. El PNUD no siempre ha sido capaz o eficaz en su promoción de la lucha contra la discriminación, y ha demostrado mayor energía en la promoción de la igualdad y la equidad.

Conclusión 2. Claridad conceptual

21. El PNUD ha contribuido notablemente a la claridad conceptual del objetivo de no dejar a nadie atrás, en particular al vincularlo con la desigualdad y las vías interseccionales. La atención al objetivo de llegar primero a los más rezagados ha sido más limitada, pese a ser un elemento fundamental de la promesa.

22. La labor conceptual del PNUD (“marco de cinco factores”) da mayor claridad a los principios de no dejar a nadie atrás, ya que hace hincapié en las vías interseccionales. Mediante su labor conceptual y empírica sobre la pobreza multidimensional, el PNUD vincula el concepto de no dejar a nadie atrás con el debate más amplio sobre la desigualdad, un complemento útil del enfoque basado en los derechos humanos por el que abogan los organismos de las Naciones Unidas. Aunque la postura del PNUD respecto de no dejar a nadie atrás está en consonancia con las expectativas de la Agenda 2030 y se ajusta a su enfoque del desarrollo humano, el valor añadido de la organización aún no se ha comunicado con claridad. A nivel interno, el marco de cinco factores todavía no se ha difundido entre el personal en los países y rara vez se utiliza.

23. Aunque el personal del PNUD se identifica marcadamente con la visión de llegar primero a los más rezagados y esa visión está en consonancia con el mandato de la organización, no figura en el Plan Estratégico 2022-2025 ni en otros documentos e iniciativas fundamentales. El concepto de no dejar a nadie atrás y llegar primero a los más rezagados, incluida la interseccionalidad, aún no se ha plasmado suficientemente en los procedimientos, con la notable excepción de las normas ambientales y sociales. En cuanto a las soluciones emblemáticas, las referencias a no dejar a nadie atrás son en gran parte retóricas y se suelen presentar como aspiraciones, y predomina un enfoque por grupos en el que no se presta la debida atención a la puesta en marcha de una perspectiva interseccional. La transición a un enfoque por carteras —con el objetivo de ir más allá del enfoque por proyectos y acabar con la compartimentación por temas— debería aumentar la cohesión con el tiempo, siempre y cuando se pueda incorporar con firmeza el objetivo de no dejar a nadie atrás y llegar primero a los más rezagados.

Conclusión 3. Desempeño de los programas en la integración del objetivo de no dejar a nadie atrás

24. Aunque el desempeño de los programas del PNUD en lo que respecta a marcar una diferencia en las vidas de las poblaciones dejadas atrás ha sido muy variado, los mejores resultados se han dado en las esferas de actividad de larga data del programa que existían incluso antes de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y del concepto de no dejar a nadie atrás. En las iniciativas no se solía poner en primer lugar a los más rezagados.

25. Los efectos de los programas, si bien en numerosas ocasiones han marcado una diferencia en las vidas de las personas a corto plazo, han sido de duración incierta. La mayoría de las iniciativas no han puesto necesariamente en primer lugar a los más rezagados, como se había prometido, y los resultados han sido más evidentes en las esferas de actividad de larga data previas a la formulación de los principios de no dejar a nadie atrás, como son las relacionadas con las mujeres, los pueblos indígenas, los jóvenes y las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero, *queer* e intersexuales (LGBTQI+). En la mayoría de los entornos, el concepto de “no dejar a nadie atrás” ha sido un mero recurso retórico, una herramienta de comunicación y

promoción, sin implicaciones o resultados programáticos apreciables. Se ha observado un nuevo impulso programático relacionado con las poblaciones más rezagadas en las esferas de la protección social y la energía, pero no ha sido posible determinar si esa atención adicional ha tenido o no su “causa” en la introducción de los principios de no dejar a nadie atrás.

26. Las contribuciones del PNUD han sido pertinentes para luchar contra problemas de gran importancia para las poblaciones más rezagadas, pero quedan muchas más dificultades y falta orientación para establecer prioridades entre esos grupos. Durante el período examinado, a pesar de la introducción de un lenguaje relacionado con no dejar a nadie atrás, no se observó ningún cambio de calado en la manera en que el PNUD se dirigía a las poblaciones rezagadas o interactuaba con ellas, más allá de lo que ya se sabía que hacía. Sin embargo, cabe destacar que el PNUD avanzó en la adaptación a los nuevos problemas (como la COVID-19), a pesar de su tamaño, su estructura burocrática y sus relaciones de larga data inherentemente propensas a las trayectorias dependientes. Hubo diferencias entre las operaciones en los países, derivadas en gran medida de los estilos de dirección, y algunos indicios de un posible cambio cultural hacia estilos de gestión más adaptables y una atención mayor a los problemas de derechos humanos, impulsados por la nueva generación (#NextGen) de directivos del PNUD. En algunos contextos, la labor a nivel local e hiperlocal mediante modelos de alianzas descentralizados se asoció a una adaptación eficaz y a una mayor inclusión e integración de los principios de no dejar a nadie atrás.

Conclusión 4. Factores que contribuyeron a la integración del objetivo de no dejar a nadie atrás

27. La claridad de intenciones, el apoyo del personal directivo y el firme compromiso de los Gobiernos y la sociedad civil fueron factores determinantes que contribuyeron a una integración más eficaz de los principios de no dejar a nadie atrás en la labor programática del PNUD.

28. La integración fue satisfactoria en los casos en que el PNUD se centró deliberadamente en llegar a los subgrupos más rezagados de las poblaciones destinatarias (como las mujeres rurales, las personas que vivían por debajo del umbral de la pobreza y además eran discapacitadas o los jóvenes que trabajaban en la economía informal, entre otros) y en las intersecciones fundamentales; en que su mensaje estuvo claro, se aseguró la rendición de cuentas y se facilitaron los recursos; en que los directivos y dirigentes respaldaron esa integración, ya fuera internamente o a nivel del Gobierno nacional; y en que las alianzas con la sociedad civil fueron sólidas, incluida la influencia a nivel local, y permitieron llegar a lo más profundo de la sociedad.

29. En los casos en que el Gobierno asumió la titularidad y la rendición de cuentas de las iniciativas encaminadas a “examinar” o “poner en práctica” los principios de no dejar a nadie atrás, por emplear el lenguaje de las directrices, el logro de resultados se aceleró. En los casos en que el Gobierno no reconocía la existencia de determinadas poblaciones con probabilidades de ser dejadas atrás (minorías étnicas, personas LGBTQI+, etc.), el PNUD se mostró prudente al pronunciarse contra la discriminación y en ocasiones autocensuró el alcance de sus intervenciones.

Conclusión 5. Factores que dificultaron la integración del objetivo de no dejar a nadie atrás

30. Los principales factores que dificultaron la integración programática del objetivo de no dejar a nadie atrás fueron la falta de orientaciones y de capacidad para llevar a la práctica los principios, los sesgos en la planificación estratégica y la

ejecución de los proyectos, y un enfoque fragmentado de la programación, por grupos y por proyectos.

31. El carácter fragmentado del apoyo del PNUD en los países, que compartimentaba a las poblaciones en “grupos basados en no dejar a nadie atrás” que se abordaban con intervenciones programáticas distintas y sobre las que se informaba por diferentes canales y sobre la base de distintos indicadores, dificultó la integración y el tratamiento de las relaciones interseccionales. La gestión incompleta de los resultados de desarrollo y los sistemas estáticos limitaron la capacidad del PNUD para demostrar resultados para las poblaciones más rezagadas. Otros factores que dificultaron la labor fueron la persistente falta de datos sobre las poblaciones en riesgo de quedarse rezagadas, especialmente en los contextos frágiles; una comunicación incoherente de la dirección, sobre todo en lo tocante a la lucha contra la discriminación; y las barreras políticas y culturales.

32. El vínculo entre la identificación de las poblaciones más rezagadas y la focalización rápida y eficaz de la programación en ellas no era automático. Había lagunas en la planificación estratégica y, en la ejecución en sí de los proyectos, muchas veces la selección de los beneficiarios estuvo sesgada, con lo que se excluyó aún más a algunas personas y grupos. Las poblaciones afectadas y las organizaciones de la sociedad civil que las representan lamentan los compromisos a menudo a corto plazo del PNUD, que apenas logran avances hacia un cambio transformador frente a un estigma, unas normas sociales y una discriminación profundamente arraigados. Existe una tendencia a trabajar con determinadas organizaciones no gubernamentales (ONG) preseleccionadas, lo que puede llevar a una “apropiación de las élites” ejercida por quienes “hablan el lenguaje del PNUD” y dificultar la selección de otras ONG más adecuadas para una tarea concreta.

V. Recomendaciones

33. Sobre la base de las conclusiones anteriores, la evaluación formula seis recomendaciones interrelacionadas.

Recomendación 1. Ampliar el enfoque del PNUD para no dejar a nadie atrás. El PNUD debería adoptar sistemáticamente una promesa de “igualdad+” que comprenda un compromiso mayor en favor de las iniciativas de lucha contra la discriminación, y fortalecer la estructura de su solución emblemática 1 para liderar la integración programática del objetivo de no dejar a nadie atrás y llegar primero a los más rezagados.

34. Habida cuenta del nicho que ocupa en la erradicación de la pobreza y la reducción de la desigualdad, conceptualmente en términos de medición y de programación, el PNUD debería favorecer la integración del objetivo de no dejar a nadie atrás y llegar primero a los más rezagados mediante su labor relacionada con la desigualdad, la pobreza multidimensional y la financiación integrada sostenible. Eso ayudará a que las iniciativas trasciendan los enfoques basados en grupos en favor de una atención más centrada en la interseccionalidad cuando sea apropiado, y de una atención explícita a la equidad y la no discriminación (el “+” de “igualdad+”). Por último, el enfoque de “igualdad+” se alinea con las “ambiciones” y las prioridades institucionales para ayudar al PNUD a fortalecer su liderazgo intelectual y su posición estratégica respecto de la erradicación de la pobreza con un enfoque sistémico mejorado para atender a los más pobres entre los pobres y llegar primero a los más rezagados.

35. La promesa de “igualdad+” debería incluir iniciativas de toda la organización, con la solución emblemática 1 (pobreza y desigualdad) como base institucional. Ha

llegado el momento de que el PNUD respalde sin reservas esa opción y cree una estructura de apoyo adecuada. A nivel de los países, la promesa de “igualdad+” debería incluir conocimientos especializados y un énfasis sistemático en la colaboración con las poblaciones rezagadas, en toda su diversidad, aspecto que es a un tiempo un mandato ético de la Agenda 2030 y un factor clave para el éxito de las intervenciones integradoras.

36. A nivel de la sede y de las oficinas regionales, la estructura de apoyo a la promesa de “igualdad+” podría incluir la incorporación de un asesor superior de derechos humanos en el equipo de crecimiento inclusivo y la creación de una red de asesores/colaboradores con competencias diversas para promover la adaptación y el aprendizaje, dotada de recursos adecuados para la coordinación. Sobre la base del grupo de aprendizaje de la evaluación utilizado en la presente evaluación formativa, ese grupo de asesores/colaboradores debería tener tiempo claramente asignado en su plan de trabajo y pleno apoyo de gestión. Sus integrantes deberían convertirse en las personas a las que acudir para asesorar al personal de todo el mundo sobre la cuestión de no dejar a nadie atrás, y asegurar el desarrollo de la capacidad sobre las cuestiones relacionadas con el objetivo de no dejar a nadie atrás y llegar primero a los más rezagados. Con ello se evitará la sobrecarga y la competencia por los recursos con la estructura y los equipos de género y derechos humanos, que de otro modo podría ser la norma, un problema que han puesto de manifiesto las organizaciones utilizadas como referente. Además, el proceso de integración debe ir acompañado de un mecanismo de rendición de cuentas (por ejemplo, “amigos” o “defensores” del objetivo de no dejar a nadie atrás entre los Estados Miembros), de mensajes coherentes de la dirección y de una colaboración interfuncional (en particular con el equipo de integración de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y los Laboratorios de Aceleración).

Recomendación 2. Llevar a la acción el compromiso de llegar primero a los más rezagados. El PNUD debería elaborar un plan de ejecución gradual claro que materialice su compromiso de apoyar primero a los más rezagados.

37. Llegar primero a los más rezagados, la segunda parte de la promesa de no dejar a nadie atrás formulada por la Asamblea General, no ha recibido suficiente atención en el PNUD, pese a la implicación del personal. El PNUD tiene la oportunidad de demostrar su liderazgo en el sistema de las Naciones Unidas a ese respecto, habida cuenta de su capacidad operacional, su presencia local y su mandato de atender a los más pobres entre los pobres. Para ello, debería empezar por enunciar claramente el principio de llegar primero a los más rezagados en los Marcos de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible. Como parte de la división del trabajo dentro de los equipos de las Naciones Unidas en los países, el PNUD debería centrarse deliberadamente en las poblaciones más rezagadas que no están cubiertas por los mandatos de otros organismos (y posiblemente son menos visibles), como los ancianos y las personas con discapacidad, en consonancia con la importancia que asigna el PNUD a la interseccionalidad.

38. A nivel interno, el PNUD debería dejar claras las necesidades financieras a fin de presupuestar y buscar financiación de manera adecuada para reorientarse hacia llegar primero a los más rezagados, y asignar responsabilidades a nivel de la dirección, por ejemplo, incluir sistemáticamente ese objetivo en el orden del día de las reuniones ordinarias de los jefes de las secciones de programas (la reunión de gestión ampliada) con el fin de fomentar las conversaciones transversales y “blindar” los recursos. Los centros regionales deberían mejorar la asistencia técnica que prestan a las oficinas en los países para llegar primero a los más rezagados, por ejemplo, evaluando su capacidad para proporcionar un liderazgo estratégico y desarrollando mecanismos de apoyo técnico, especialmente para los países que hasta la fecha no

han sido capaces de dar pasos significativos hacia la integración de una “perspectiva de no dejar a nadie atrás” en la programación.

39. El plan de ejecución gradual debería precisar las responsabilidades institucionales respecto de la promoción del principio de llegar primero a los más rezagados y la prestación de un apoyo técnico adecuado, por ejemplo, en las iniciativas de promoción en todo el sistema de las Naciones Unidas y a nivel regional y nacional, para evitar que se diluya la responsabilidad. Es de prever que el seguimiento del plan gradual permitirá al PNUD liderar la labor de llegar primero a los más rezagados y desempeñar un papel integrador estratégico en lo que respecta a no dejar a nadie atrás. En el plan gradual se deberían establecer un mecanismo claro de rendición de cuentas y mediciones concretas, por ejemplo, con arreglo al modelo “RACI” (encargado-responsable-consultado-informado).

40. Se deberían contemplar, entre otras cosas, entradas relacionadas con lo siguiente:

- a) Reunir a las partes interesadas de todos los niveles, incluidos donantes y organismos hermanos, en torno a un enfoque centrado en llegar primero a los más rezagados que garantice una prestación de servicios sólida e inclusiva;
- b) Definir medidas para hacer frente a la discriminación estructural, las normas sociales perjudiciales, etc.;
- c) Comprometerse a apoyar a las personas e instituciones de manera participativa y a involucrar a la sociedad civil, actualizar las descripciones de puestos para que reflejen el enfoque de “igualdad+” y centrarse en llegar primero a los más rezagados en las prácticas de contratación, promoción y retención;
- d) Actualizar los marcos de seguimiento y evaluación a nivel nacional para garantizar que los compromisos se conviertan en acciones.

Recomendación 3. Implementar una programación que responda a la necesidad de no dejar a nadie atrás y llegar primero a los más rezagados. El PNUD debería preparar y difundir soluciones de desarrollo a fin de integrar esos dos conceptos para el personal en los países y para diferentes contextos de desarrollo a través de un centro de aprendizaje dotado de recursos.

41. Sobre la base de la estrategia del conocimiento y los procesos consultivos del PNUD, podría crearse un centro de aprendizaje dotado de recursos para compartir sistemáticamente los conocimientos, las enseñanzas extraídas y las historias de éxito en materia de programación para no dejar a nadie atrás y llegar primero a los más rezagados, y para desarrollar y compartir herramientas y orientaciones para hacer frente a las limitaciones. A fin de asegurar la aceptación y la evolución del centro de aprendizaje, el personal debería dedicar tiempo al aprendizaje y al desarrollo de aptitudes, incluidas las de los asociados. El centro de aprendizaje podría disponer de una caja de herramientas en forma de sitio web de recursos u otro documento en evolución que sirva para publicar las mejores enseñanzas cada cierto tiempo. Se podría organizar la caja de herramientas de manera que promoviera un enfoque específico del contexto y el aprendizaje Sur-Sur, presentando intervenciones que den ejemplo de diseños proactivos centrados en llegar primero a los más rezagados, con mecanismos para obtener logros claros orientados a resultados. Las herramientas podrían aportar información independiente para cada uno de los principales entornos de desarrollo (países de ingreso mediano-alto, mediano-bajo y bajo, países menos adelantados y Estados frágiles, como mínimo), y demostrar el empleo del marco “examinar-empoderar-actuar”. La caja de herramientas habrá de ser práctica y fácil de usar, y será preciso probarla con usuarios durante su desarrollo.

42. Podría incluir elementos como los siguientes:

- a) Materiales de concienciación sobre el sesgo y de capacitación para fomentar el diálogo sobre equidad, igualdad y no discriminación y sobre las razones por las que es importante que el PNUD aborde esos tres aspectos (se podrían acompañar de capacitación para el personal y los asociados);
- b) Una sinopsis del nicho y el valor añadido del PNUD con respecto a no dejar a nadie atrás, en que se explique el enfoque de igualdad+ y se centre la atención en llegar primero a los más rezagados;
- c) Un enfoque para dar prioridad a las poblaciones con probabilidad de ser dejadas atrás y las intervenciones más adecuadas para brindarles apoyo (basado en el contexto y la fecha de vencimiento del programa y teniendo en cuenta los catalizadores de la interseccionalidad);
- d) Ejemplos de iniciativas exitosas, seguidos de un debate sobre los catalizadores y los puntos de partida para la integración del objetivo de no dejar a nadie atrás, y los desafíos y escollos comunes (por contexto programático y con atención específica a los entornos nacionales difíciles);
- e) Ejemplos que muestren la aplicación práctica de las teorías del cambio relevantes a nivel de cartera, y demuestren también cómo se incorporan las cuestiones transversales.

Recomendación 4. Involucrar a los actores no gubernamentales como asociados. El PNUD debería reforzar su colaboración con las organizaciones de la sociedad civil y los asociados del sector privado y ayudar a crear capacidad con miras a impulsar la agenda para no dejar a nadie atrás. Esa colaboración debería ir más allá de las relaciones basadas en los proyectos, los contratos y la financiación y orientarse progresivamente hacia un modelo de alianzas, que es especialmente importante para llegar a los más rezagados.

43. A fin de aumentar sus posibilidades de llegar realmente primero a los más rezagados o a aquellos que tienen más probabilidades de ser dejados atrás, el PNUD debería trabajar con actores no gubernamentales en diversos frentes, como prestar servicios a aquellos a los que no se llega de otra manera; impulsar la participación cívica, defender y promover los derechos de los ciudadanos y la reafirmación o modificación de las normas sociales; y propiciar el control civil para que los Gobiernos rindan cuentas. En particular, el PNUD debería aprender de la sociedad civil y empoderarla en mayor medida, prestando especial atención a no dejar a nadie atrás y llegar primero a los más rezagados, en particular a nivel local y comunitario, evitando la apropiación de las élites y los enfoques sesgados que instrumentalizan a las organizaciones de la sociedad civil como meras ejecutoras de proyectos. Junto con las poblaciones rezagadas, el PNUD y sus asociados pueden aprovechar mejor a los actores no gubernamentales como agentes activos de los cambios transformadores y del desarrollo de sus comunidades.

44. El PNUD debería involucrar de forma más sistemática a las organizaciones de la sociedad civil en su programación con los asociados gubernamentales siempre que sea posible, en particular cuando se identifiquen, planifiquen, diseñen, ejecuten y evalúen iniciativas pertinentes relacionadas con el objetivo de no dejar a nadie atrás. La finalidad debería ser establecer alianzas sostenibles y colaborativas con las organizaciones de la sociedad civil para acompañar el cambio social a largo plazo, y prestar menos atención a la financiación a corto plazo y la ejecución de proyectos. El grupo de asesores/colaboradores del PNUD para no dejar a nadie atrás debería participar en el proceso de examen de la estrategia de la organización sobre la sociedad civil y en la determinación de su oferta de medidas locales, a fin de velar

por que la atención esté firmemente centrada en no dejar a nadie atrás y llegar primero a los más rezagados. El proceso también podría aclarar cómo puede apoyar mejor el PNUD a la sociedad civil en los contextos inestables y hasta qué punto debería (o no) trabajar a nivel hiperlocal, habida cuenta de su mandato y su nicho.

Recomendación 5. Financiar de manera deliberada la integración programática del objetivo de no dejar a nadie atrás. Al asignar los recursos ordinarios y negociar la participación en la financiación de los gastos, el PNUD debería plantearse estratégicamente considerar los principios de llegar a los más rezagados y las puntuaciones de los países en el marcador institucional correspondiente. Las estrategias de movilización de recursos deberían aclarar específicamente la propuesta de valor del PNUD para llegar primero a los más rezagados y el costo de la inacción.

45. En los grandes acuerdos con donantes, la financiación mancomunada y las ventanillas de financiación, sobre todo en relación con la financiación humanitaria y para la recuperación, debería incluirse sistemáticamente una partida presupuestaria para la integración programática de los principios de no dejar a nadie atrás y llegar primero a los más rezagados y las labores de seguimiento y evaluación correspondientes. En particular, en el caso de los recursos mancomunados y las ventanillas de financiación, cuando el PNUD sea el administrador de los fondos, debería incorporar en el proceso de solicitud una “perspectiva de no dejar a nadie atrás” más firme, pidiendo a los candidatos que aclaren cómo se abordarán los problemas estructurales y se centrará la atención en los rezagados. Este modelo debería promoverse junto con la incorporación de la perspectiva de género, y todos los mecanismos de financiación mancomunada de las Naciones Unidas deberían seguirlo.

46. Al asignar los recursos ordinarios, el PNUD debería avanzar en su discusión con la Junta Ejecutiva para implementar lo que la administración aceptó en sus respuestas a las dos evaluaciones anteriores de la Oficina de Evaluación Independiente, a saber, modificar la fórmula de asignación de los recursos ordinarios para ir más allá del producto interno bruto y tener en cuenta los indicadores de desigualdad a nivel de los países en la toma de decisiones. Además, el PNUD debería informar más detalladamente a las oficinas en los países de las maneras en que la financiación climática y la financiación para la recuperación posterior a la COVID-19 pueden aportar puntos de partida estratégicos para mejorar la financiación y la integración de las cuestiones relativas a no dejar a nadie atrás a nivel estructural. Con ese fin, debería aclarar el papel que podría desempeñar el PNUD en el contexto de los distintos países y asignar recursos suficientes para prestar apoyo a los rezagados.

47. Para apoyar la promoción del objetivo de llegar primero a los más rezagados y la movilización de recursos con ese fin, el PNUD debería colaborar con otros expertos y organizaciones de la sociedad civil para encargar y dar amplia difusión a un estudio sobre la importancia de la cuestión y los costos de no actuar, es decir, los costos de no llegar a los más rezagados en el conjunto de la sociedad y en el planeta, manteniendo contactos sistemáticos durante el estudio con las poblaciones más rezagadas. El estudio debería acompañarse de otro de viabilidad sobre el rendimiento social de la inversión para llegar primero a los más rezagados. Los resultados habrían de comunicarse a los donantes junto con aclaraciones sobre la propuesta de valor del PNUD, respaldada con pruebas del desempeño anterior. Este enfoque debería contribuir a convencer a los donantes de los motivos por los que deben invertir en llegar primero a los más rezagados y por los que deben colaborar con el PNUD.

Recomendación 6. Actualizar las mediciones y el aprendizaje para no dejar a nadie atrás y llegar primero a los más rezagados. El PNUD debería invertir en mediciones y un aprendizaje a nivel institucional más integrales que pongan de manifiesto las opiniones de los más rezagados, demuestren un enfoque sistémico y tengan estratégicamente en cuenta la interseccionalidad.

48. El PNUD debería estudiar cómo utilizar mejor sus sistemas institucionales de planificación, seguimiento y evaluación para medir el impacto, en particular para hacer un seguimiento de los cambios que los programas del PNUD aportan a las vidas de las personas, especialmente las rezagadas, en términos de más libertades y oportunidades y mayor bienestar. Para ello, los sistemas del PNUD tendrían que prestar más atención a no dejar a nadie atrás y llegar primero a los más rezagados (teniendo en cuenta la interseccionalidad, cuando proceda), a fin de mejorar la presentación de informes, el aprendizaje y la gestión adaptable, y permitir a la organización demostrar el impacto sobre la base de experiencias reales.

49. Los marcos y sistemas de resultados institucionales clásicos suelen proporcionar información cuantitativa agregada sin prestar suficiente atención a la calidad, los contextos y la cobertura de los resultados, los avances a lo largo del tiempo y la falta de avances. Para hacer frente a los desafíos del desarrollo del siglo XXI y contribuir a un cambio transformador, el PNUD debe ser capaz de hacer mediciones e informar de forma creíble sobre el impacto y situar las opiniones de los rezagados en el centro de la gestión de los resultados de desarrollo, por ejemplo, mediante la participación constante de las poblaciones destinatarias durante el ciclo de programación, incluido el seguimiento. A medida que el PNUD vaya perfeccionando su marco integrado de recursos y resultados, debería prestar más atención a no dejar a nadie atrás y llegar primero a los más rezagados. El PNUD también debería prestar más atención a extraer enseñanzas sobre la integración, incorporando los principios de no dejar a nadie atrás y llegar primero a los más rezagados en su nueva estrategia del conocimiento.

50. En el marco de esa revisión general del marco y los sistemas de resultados institucionales, se debería revisar y mejorar el marcador relativo a no dejar a nadie atrás y alinearlo más estrechamente con el marco de cinco factores, con miras a reflejar identidades más complejas y aprovechar las enseñanzas extraídas del marcador de género. El marcador no debe limitarse a etiquetar el nivel de resultados del proyecto sino que debe examinar qué es lo más importante para lograr el impacto previsto para diferentes personas teniendo en cuenta las interseccionalidades. Por ejemplo, un curso de capacitación para parlamentarios sobre la inclusión de la discapacidad debe etiquetarse como “discriminación” y “personas con discapacidad”. El marcador de “no dejar a nadie atrás” debería poder vincularse a los gastos de forma similar al marcador de género y, sobre todo, alinearse con indicadores del desempeño desglosados mejorados para hacer un seguimiento de los resultados centrado en los efectos y el impacto. Si la precisión del marcador mejora, con el tiempo la herramienta se podrá utilizar como base para el compromiso y el gasto conexos. El marcador debería completarse con orientaciones claras y capacitación sobre cómo asignar las etiquetas, incluido el grado de colaboración con las diferentes poblaciones potencialmente rezagadas. Las oficinas en los países deberían etiquetar la interseccionalidad cuando sea apropiado, partiendo de una comprensión mayor de su razón de ser y su impacto, pues con ello se potenciaría la utilidad del marcador. Sobre todo, el etiquetado del marcador se debería comprobar con mayor rigor y examinar con frecuencia para asegurar que se plasme realmente en la planificación y la ejecución en las mediciones de la cartera, los programas y los proyectos y en todas las evaluaciones.

VI. Enseñanzas extraídas

51. Las enseñanzas que se exponen a continuación se extrajeron principalmente del estudio de las organizaciones utilizadas como referentes que se encargó en el marco de la presente evaluación y de la experiencia anterior en iniciativas de transversalización de la perspectiva de género en el PNUD.

Enseñanza 1. Las organizaciones utilizadas como referentes, con diferentes mandatos y ámbitos de trabajo, pasaron por procesos consultivos internos para definir la mejor manera de integrar los principios de no dejar a nadie atrás.

52. En todos los casos de éxito, la claridad conceptual ha sido clave para poner en marcha y aplicar estrategias institucionales y llegar a una comprensión común. Las consultas a nivel de toda la organización han ayudado a derribar mitos, llegar a definiciones compartidas, evaluar las lagunas de conocimientos, determinar las necesidades y prioridades a diferentes niveles y dejar claras las responsabilidades.

Enseñanza 2. No existe un enfoque único para traducir los compromisos de la organización en una programación eficaz para no dejar a nadie atrás.

53. En algunas organizaciones utilizadas como referentes se desarrollaron herramientas prácticas para que el personal en los países pudiera analizar sus entornos específicos, determinar los enfoques más viables y seleccionar las esferas, los grupos y los puntos de partida adecuados en los que centrar la atención (por ejemplo, la Agencia Alemana de Cooperación Internacional, el UNFPA y el UNICEF). Esas herramientas pueden servir de inspiración al PNUD, en particular en lo que respecta a la selección de las poblaciones prioritarias. Además, la capacitación y el desarrollo de la capacidad continuos y a medida del personal se han considerado fundamentales para que la ejecución sea adecuada.

Enseñanza 3. Dar mayor relieve a los principios de no dejar a nadie atrás en los documentos estratégicos no dará lugar necesariamente a que la atención institucional se centre en ellos y se asignen recursos.

54. Desde 2014, el PNUD incluye en sus planes estratégicos una solución emblemática u orientada a resultados sobre la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres, así como una estrategia de género conexa de la que informa a la Junta Ejecutiva. Esas medidas estratégicas han aumentado la conciencia y la acción en cuestiones de género, si bien la presente evaluación ha puesto de relieve la necesidad de que las aspiraciones estén a la altura de la aplicación práctica. Señalar que no dejar a nadie atrás representa un cambio de dirección, como se indica en el Plan Estratégico del PNUD 2022-2025, no garantiza automáticamente una atención institucional suficiente y unos recursos adecuados.

Enseñanza 4. El enfoque por grupos por sí solo no es práctico ni eficaz, ya que produce un solapamiento de responsabilidades, es abierto (siempre se pueden añadir más grupos) y no tiene en cuenta las interseccionalidades.

55. La formulación de estrategias para ámbitos y grupos específicos puede favorecer la claridad conceptual y los resultados a corto plazo, pero puede no desembocar en un apoyo institucional duradero, especialmente si la rendición de cuentas por el seguimiento y la asignación de recursos es inadecuada. Por ejemplo, las posibilidades de dotar una financiación adecuada para los derechos de las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y las personas LGBTQI+, en los que se ha empezado a centrar la atención recientemente, no son prometedoras ni en el PNUD ni

en otros organismos. Una perspectiva interseccional abierta a la movilización de recursos desde múltiples ángulos parece dar mejores resultados.

Enseñanza 5. Para que la mentalidad cambie, se precisa personal diverso, líderes y un entendimiento común de los motivos por los que no dejar a nadie atrás y llegar primero a los más rezagados son elementos centrales para lograr un cambio transformador.

56. Todas las organizaciones utilizadas como referentes examinadas destacaron que es esencial que se dé un cambio de mentalidad en sus organizaciones y en las de sus asociados para reforzar la integración del objetivo de no dejar a nadie atrás y llegar primero a los más rezagados en la programación. Entre los elementos mencionados como posibles factores de éxito cabe mencionar una estructura y un ambiente menos jerárquicos; el empeño del personal directivo; una cultura institucional más abierta a la creatividad y menos centrada en la consecución de resultados predeterminados, la conformidad y las normas burocráticas; personal más diverso; y un entendimiento común entre la entidad y sus asociados sobre los motivos por los que la labor de no dejar a nadie atrás y llegar primero a los más rezagados es fundamental para cumplir su mandato y obtener resultados concretos.

Enseñanza 6. Es fundamental obtener datos y utilizarlos para determinar a quiénes se ha dejado atrás y para que las intervenciones sean pertinentes y eficaces.

57. Los datos desglosados creíbles y precisos, tanto cuantitativos como cualitativos, oficiales y comunitarios, se consideran indispensables para determinar a quiénes se ha dejado atrás y cuáles son sus necesidades y prioridades; diseñar intervenciones o iniciativas adecuadas (integrales e interseccionales); supervisar los progresos y los resultados; evaluar los resultados y el impacto; e informar fehacientemente sobre el desempeño. Velar por que se generen los datos necesarios también hace necesario comprender los matices de los aspectos sobre los que se precisan datos en un contexto determinado.
