



Consejo Económico y Social

Distr. general
4 de enero de 2023
Español
Original: inglés

Adopción de decisiones

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Junta Ejecutiva

Primer período ordinario de sesiones de 2023

7 a 10 de febrero de 2023

Tema 9 del programa provisional*

Estudio de la evaluabilidad y evaluación formativa del posicionamiento del UNICEF para poner en práctica con éxito su Plan Estratégico para 2022-2025

Resumen**

Resumen

En un mundo de cada vez más incertidumbre para los niños y niñas, junto con el retroceso de un progreso ya de por sí estancado hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible como consecuencia de la pandemia de enfermedad por el coronavirus de 2019 (COVID-19), es crucial que el UNICEF cuente con un posicionamiento óptimo para retomar el impulso, acelerar el progreso y contribuir al logro de resultados para la infancia de la mejor forma posible en los próximos años. Con este fin, la organización articuló, en su Plan Estratégico para 2022-2025, una serie de objetivos con una ambición sin precedentes. También para contribuir a este fin, el Plan Estratégico definió una serie igualmente ambiciosa de estrategias de cambio, elementos facilitadores y otras medidas que serán cruciales para maximizar la probabilidad de satisfacer sus expectativas y, por extensión, fomentar el impacto positivo en los derechos de todos los niños y niñas, en todos los lugares del mundo, de la mejor forma posible.

Las medidas ambiciosas conllevan riesgos. Por este motivo, la función de evaluación ha elaborado un conjunto de ejercicios de evaluación para contribuir a que la organización pueda prever y gestionar estos riesgos tan pronto como sea posible. Esta visión de cara al futuro fue el objetivo del “Estudio de la evaluabilidad y evaluación formativa del posicionamiento del UNICEF para poner en práctica con éxito su Plan Estratégico para 2022-2025”. Fue encargado durante el primer año del Plan Estratégico y tenía por objeto determinar puntos de fortaleza institucional y ámbitos que necesitaban ajustarse según las circunstancias. De esta manera, se

* [E/ICEF/2023/1](#).

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

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



proponía detectar problemas antes de que se agravaran más para el UNICEF y sus asociados y otras partes interesadas clave (incluida la Junta Ejecutiva) y estos tuvieran que resolverlos más adelante durante el cuatrienio.

La evaluación se centró en los 19 elementos facilitadores, las estrategias de cambio y los programas transversales del Plan Estratégico. Denominados “elementos estratégicos”, están diseñados para garantizar el éxito de los programas en combinación con los cinco Grupos de objetivos. Se estudió su preparación mediante el examen de su enfoque, posicionamiento, recursos, capacidad técnica y alianzas. Seis de los 19 elementos estratégicos se calificaron como suficientemente preparados, tres como insuficientemente preparados y diez como incipientes (en proceso de mejora) pero todavía no suficientes. Se observó que la organización arrojaba los mejores resultados en el criterio de “enfoque” y los peores en el criterio de “recursos”. A la vista de las altas expectativas que refleja el Plan Estratégico, se considera que este resultado general es relativamente positivo. El estudio de evaluabilidad más técnico refleja una preparación suficiente para la evaluación al final del cuatrienio, así como muchas cuestiones relacionadas con la preparación que necesitan mejora si se desea que la organización aprenda y se vaya adaptando a lo largo del cuatrienio.

Teniendo en cuenta la realidad de que el Plan Estratégico no abarca todos los elementos que repercuten en la labor del UNICEF —y de que los elementos facilitadores concretos y las estrategias de cambio no se despliegan de manera fragmentada sino que más bien están estrechamente interrelacionados y son mutuamente interdependientes— en el ejercicio también se analizaron cuestiones subyacentes más generales en cuanto a la preparación de la organización. Con ello, se definieron una serie de factores fundacionales que influyen en la preparación, a saber: los puntos fuertes que la organización tiene desde hace tiempo; la comprensión del Plan Estratégico y el compromiso con él; la pertinencia del modelo institucional del UNICEF; la dotación de recursos; y la cultura y el liderazgo. Cada uno de estos factores tiene diversos componentes.

Asimismo, en el ejercicio se señalan 12 recomendaciones críticas para mejorar la preparación y, con ello, maximizar la probabilidad de que el UNICEF alcance sus objetivos ambiciosos y cuantifique su progreso.

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

I. Introducción

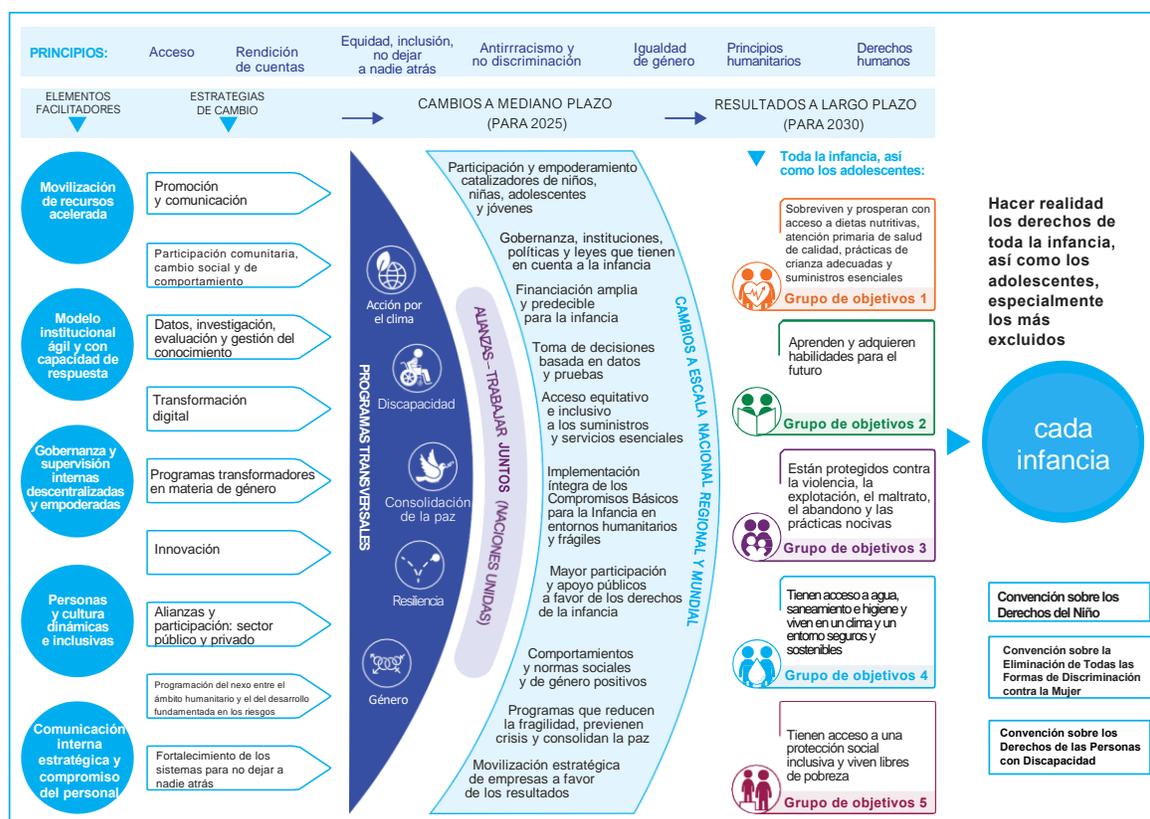
A. Plan Estratégico del UNICEF para 2022-2025

1. El Plan Estratégico del UNICEF para 2022-2025 es un marco a mediano plazo que rige la implementación de la organización de su mandato durante el cuatrienio actual. Aprobado por la Junta Ejecutiva en septiembre de 2021 y puesto en marcha en enero de 2022, armoniza la labor del UNICEF con la labor unificada del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo a fin de ampliar el progreso en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030. El Plan Estratégico para 2022-2025 —el cual adopta por primera vez un enfoque de dos ciclos— es un precursor intencionado de la secuela de 2026-2030 que seguirá incidiendo en los objetivos de la Agenda 2030 de forma que sea proporcional al estado de los derechos de la infancia y al entorno operativo de la organización en ese momento.

2. El actual Plan Estratégico renueva el énfasis en esferas históricas que son el punto fuerte de la programación al tiempo que innova y amplía las iniciativas del UNICEF en nuevas esferas. Gran parte de este nuevo esfuerzo reside en una serie de estrategias de cambio, elementos facilitadores y programas transversales, que en el presente documento se engloban con el término “elementos estratégicos”. El UNICEF contempla los elementos estratégicos como fundamentales para su éxito en la consecución de los objetivos del Plan Estratégico, lo que se evidencia con la incorporación de dichos elementos en el Marco integrado de resultados y recursos. En la figura I se ilustra cómo se diseñan los elementos estratégicos para impulsar los resultados a mediano y largo plazo del Plan Estratégico.

Figura I

Plan Estratégico del UNICEF para 2022-2025: ambición renovada de cara a 2030



B. Propósito, objetivos, alcance y usuarios previstos

3. El “Estudio de la evaluabilidad y evaluación formativa del posicionamiento del UNICEF para poner en práctica con éxito su Plan Estratégico para 2022-2025” (de aquí en adelante, “la evaluación”)¹ guarda relación con una importante pregunta general: *“¿En qué medida dispone el UNICEF de los elementos técnicos y estratégicos más críticos a fin de alcanzar los objetivos con los que se ha comprometido en el Plan Estratégico para 2022-2025 y hacer un seguimiento y una evaluación significativos de su progreso respecto a estos objetivos?”*

4. En el ámbito institucional general, los objetivos de la evaluación tienen un amplio alcance y una implicación estratégica. Las altas expectativas reflejadas en el Plan Estratégico entrañan un riesgo de bajo cumplimiento en el caso de que los elementos estratégicos no rindan según sea necesario. Para mitigar este riesgo, la Oficina de Evaluación encargó proactivamente esta evaluación en una etapa temprana de la implementación del Plan Estratégico.

5. Para garantizar la consecución de estos objetivos, la evaluación tenía dos propósitos básicos:

a) Evaluar en qué medida el UNICEF está bien posicionado para medir el progreso respecto al Plan Estratégico prestando atención a la preparación del conjunto de elementos técnicos (por ejemplo, la teoría del cambio, la claridad de los objetivos, los sistemas de gestión basada en resultados, los indicadores clave del desempeño, los sistemas de seguimiento y evaluación, y el uso de pruebas). La parte de estudio de la evaluabilidad de la evaluación tenía en cuenta este propósito.

b) Valorar el estado de la preparación de los elementos estratégicos del Plan Estratégico (es decir, los cinco elementos facilitadores, las nueve estrategias de cambio y los cinco programas transversales). La parte de la evaluación correspondiente a la evaluación formativa se encargó de este propósito.

6. La evaluación analiza la escala mundial, regional y nacional de la organización. Si bien las dependencias institucionales podrían responder a escala mundial y regional, las oficinas del UNICEF en los países son demasiado numerosas para que la cobertura sea completa. En consecuencia, se analizaron en profundidad ocho oficinas en los países de diferentes lugares, niveles de ingreso nacional y contextos de emergencia, entre otras variables². Por otra parte, en la encuesta mundial que se describe a continuación pudo participar el personal de todas las oficinas en los países.

7. Pese a que su eje fundamental comprende elementos estratégicos y técnicos, la evaluación necesariamente amplía el foco de atención de tres formas:

a) Considera los vínculos de los elementos estratégicos y técnicos con los Grupos de objetivos, que son los medios con los que conseguir gran parte de las iniciativas del Plan Estratégico.

b) Se sirve de tres temas de análisis profundo como estudios de caso. Cada uno de ellos es importante para alcanzar los objetivos del Plan Estratégico, al tiempo que refleja la interacción de los elementos estratégicos y técnicos:

- i. **Convergencia de la organización:** reunir los diversos pilares de la organización y sus asociados para trabajar de una manera que tenga un efecto multiplicador.

¹ El informe se encuentra disponible en el sitio web de la Oficina de Evaluación: www.unicef.org/evaluation/reports#/.

² Angola, China, Fiji, la India, Kosovo [entendido en el contexto de la resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas], la República Árabe Siria, Türkiye y Zimbabwe.

- ii. **Cultura de la organización:** formas de trabajar, mentalidad y liderazgo, y gestión del cambio.
- iii. **Preparación para anticiparse y responder a las crisis mundiales:** diseño de la capacidad de la organización para anticiparse y responder a las repercusiones multidimensionales de las crisis mundiales.

c) Incluye una serie de factores fundacionales del desempeño organizacional que en parte se solapan con los elementos estratégicos, pero que tienen una identidad propia como instrumentos subyacentes o transversales a los que pueden recurrir los gestores para materializar el cambio. Estos factores son los siguientes: cultura de la organización, gobernanza y arreglos estructurales, marcos de rendición de cuentas, claridad de los cargos y las responsabilidades, y adecuación y predictibilidad de la financiación.

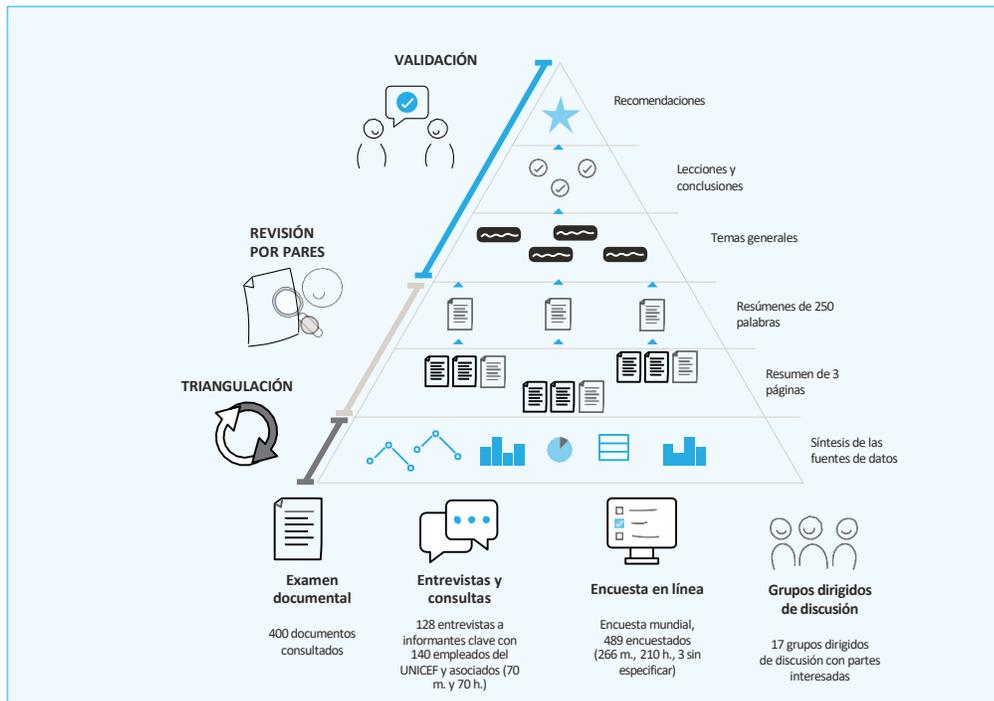
II. Metodología

A. Recopilación de datos

8. Se consultaron más de 400 documentos para analizar la armonización con el nuevo Plan Estratégico y definir la dirección que debía tomar el UNICEF. Los grupos dirigidos de discusión determinaron el plan de la implementación, los retos y los factores de apoyo, los vínculos con otros elementos y los cinco Grupos de objetivos, así como el progreso alcanzado hasta la fecha. Las entrevistas con informantes clave se celebraron con personal y asociados a todos los niveles, en todos los países con estudios de caso, en todos los elementos estratégicos y en todos los Grupos de objetivos. Una encuesta mundial distribuida entre los miembros de la plantilla del UNICEF analizó las perspectivas que tenían respecto al Plan Estratégico, en cada uno de los elementos estratégicos y técnicos con los que decían estar familiarizados, así como sobre los temas de análisis profundo.

9. El equipo de evaluación consultó al personal directivo del UNICEF mediante talleres llevados a cabo en momentos críticos de la toma de decisiones. Asimismo, se creó un grupo de referencia con distintos miembros de la organización en la etapa de diseño y cuando se pusieron a disposición las constataciones tempranas. Se celebraron cuatro talleres de validación con directores de los elementos estratégicos y técnicos, a fin de que pudieran valorar la solidez del análisis, reaccionar ante las constataciones preliminares, y asesorar sobre el camino que se debía seguir. Además, se celebraron dos talleres similares con miembros del Comité de Evaluación Mundial, y otros de validación adicionales con personal directivo.

Figura II
Visión general del enfoque de recopilación y análisis de datos



B. Marcos analíticos

10. El análisis de la evaluación ganó coherencia gracias a un enfoque de tres partes. La primera consistió en un marco de evaluación de la preparación (cuadro 1) aplicado en los diferentes elementos estratégicos.

Cuadro 1

Dimensiones y definiciones del marco de evaluación de la preparación

Enfoque	Posicionamiento	Capacidades técnicas	Recursos	Alianzas
Hace referencia al diseño y los medios utilizados para ejecutar la estrategia de cambio, el elemento facilitador o el programa transversal a fin de planificar, implementar, hacer seguimiento y aprender de ellos.	Hace referencia al lugar óptimo en el que el elemento de la organización se encuentra o se puede encontrar para alcanzar sus objetivos internamente y en relación con otras organizaciones que apuntan a conseguir los mismos resultados o resultados similares.	Hace referencia a las competencias, la experiencia y los conocimientos del personal y la organización gracias a los cuales se logra la eficacia de los elementos organizacionales clave.	Hace referencia al capital financiero, humano o de conocimientos del que dependen los elementos organizacionales clave para garantizar la implementación oportuna y óptima respecto a los objetivos deseados.	Hace referencia a las relaciones voluntarias y colaborativas entre varias partes que trabajan conjuntamente para lograr un propósito común, tras haber acordado compartir responsabilidades, recursos, riesgos y beneficios.

11. La segunda parte consistió en un marco de evaluabilidad aplicado en los diferentes elementos técnicos (cuadro 5) para estudiar en qué medida el UNICEF está en condiciones de medir el progreso conseguido respecto al Plan Estratégico. Los factores que se examinaron fueron la coherencia, la adecuación al propósito y la dotación de recursos.

12. La tercera parte consistió en una escala de preparación general (cuadro 2) empleada en los elementos estratégicos y técnicos, a partir del criterio del equipo de evaluación que valoraba todas las pruebas.

Cuadro 2

Escala del marco de evaluación de la preparación

Carencia total o muy deficiente: el elemento requiere ajustes inmediatos para respaldar la implementación del Plan Estratégico.	1
Insuficiente o deficiente: el elemento está insuficientemente preparado para respaldar la implementación del Plan Estratégico.	2
Insuficiente, pero incipiente: el elemento presenta pruebas iniciales, aunque insuficientes, que demuestran la preparación para respaldar la implementación del Plan Estratégico. Se observa una contribución a los productos pero no todavía a los resultados.	2
Suficiente o bastante bueno: el elemento está preparado para respaldar el logro de productos, pero no puede demostrar contribuciones a los resultados prioritarios.	3
Óptimo o muy bueno: el elemento presenta una muy buena cantidad de pruebas que respaldan la implementación del Plan Estratégico con pruebas sólidas hacia la consecución de resultados o cambios a mediano plazo.	4

C. Limitaciones de la evaluación

13. El gran alcance de los términos de referencia, combinado con los plazos deliberadamente tempranos y rápidos del ejercicio, exigió la adopción de un enfoque más bien amplio que profundo. En consecuencia, el ejercicio no examinó concienzudamente los Grupos de objetivos en virtud del nuevo Grupo de Programas y, por ende, carece de datos específicos sobre sus capacidades de complementarse o coordinarse con la labor de los elementos estratégicos y técnicos. Además, las partes interesadas externas contaron con una menor representación en comparación con las partes interesadas internas. No obstante, a las entrevistas a las partes interesadas externas se sumaron documentos clave de informes recientes de la Red de Evaluación del Desempeño de las Organizaciones Multilaterales (MOPAN) y de la Dependencia Común de Inspección de las Naciones Unidas, entre otros.

III. Constataciones

14. Las constataciones que se reflejan en el presente informe se han obtenido directamente del informe de evaluación. La secuencia en la que se presentan dichas constataciones, así como la manera en la que se organizan, se aleja de la estructura del informe de evaluación a fin de comunicar la misma información de manera más sucinta.

A. Preparación general de los elementos estratégicos

15. Esta sección resume la preparación de los 19 elementos estratégicos, según se presentan en los cuadros 3 y 4.

Cuadro 3

Evaluaciones de la preparación de los elementos estratégicos

Presencia	Evaluación de la preparación	Todos	Elementos facilitadores	Estrategias de cambio	Programas transversales
Total	Óptimo o muy bueno	0%	0%	0%	0%
Parcial	Suficiente o bastante bueno*	6 [32%]	2 [40%]	3 [33%]	1 [20%]
	Insuficiente, pero incipiente*	10 [52%]	3 [60%]	5 [56%]	2 [40%]
	Insuficiente o deficiente	3%	0%	1%	2%
Inexistente	Carencia total o muy deficiente	0%	0%	0%	0%

Cuadro 4
Codificación por colores del marco de preparación y los elementos estratégicos

Elemento		ENFOQUE	POSICIONAMIENTO	RECURSOS	CAPACIDADES TÉCNICAS	ALIANZAS	GENERAL
Elementos facilitadores	Movilización de recursos acelerada	3	2	2 >	2	3	3
	Modelo institucional ágil y con capacidad de respuesta	3	2 >	2 >	2 >	2 >	2 >
	Gobernanza y supervisión internas descentralizadas y empoderadas	3	2	1	2	3	2 >
	Personas y cultura dinámicas e inclusivas	3	3	2	3	3	3
	Comunicación interna estratégica y compromiso del personal	2 >	2	2 >	2 >	3	2 >
Estrategia de cambio	Promoción y comunicación	3	2	2	2 >	3	2 >
	Participación comunitaria, cambio social y de comportamiento	3	2 >	3	2 >	2 >	2 >
	Datos, investigación, evaluación y gestión del conocimiento	2	3	2	3	3	3
	Transformación digital	3	3	2 >	2	2	3
	Programas transformadores en materia de género	3	3	3	2 >	3	3
	Innovación	3	2 >	2 >	2	2	2 >
	Alianzas y participación (sector público y privado)	3	2 >	2	2	2 >	2 >
	Programación del nexo entre el ámbito humanitario y el del desarrollo fundamentada en los riesgos	2 >	2 >	1	2	2	2
	Fortalecimiento de los sistemas para no dejar a nadie atrás	2 >	2	4	3	2	2 >
	Programas transversales	Acción por el clima	3	2 >	1	2 >	2
Discapacidad		3	2 >	2	2	2	2 >
Género		3	3	3	2 >	3	3
Consolidación de la paz		3	1	2	2	2	2
Resiliencia		2	2 >	2	3	2	2 >

Leyenda: 1 = Carencia total o muy deficiente: el elemento requiere ajustes inmediatos para respaldar la implementación del Plan Estratégico. 2 = Insuficiente o deficiente: el elemento está insuficientemente preparado para respaldar la implementación del Plan Estratégico. 2 = Insuficiente, pero incipiente: el elemento presenta pruebas iniciales, aunque insuficientes, que demuestran la preparación para respaldar la implementación del Plan Estratégico. Se observa una contribución a los productos pero no todavía a los resultados. 3 = Suficiente o bastante bueno: el elemento está preparado para respaldar el logro de productos, pero no puede demostrar contribuciones a los resultados. 4 = Óptimo o muy bueno: el elemento presenta una muy buena cantidad de pruebas hacia el logro de cambios en los resultados o a mediano plazo.

16. La primera constatación clave es que parcialmente existían todos los elementos estratégicos, siendo seis de ellos suficientes o bastante buenos, diez de ellos insuficientes pero incipientes, y tres de ellos inadecuados o deficientes. El balance es muy positivo. Estos elementos son plataformas para el crecimiento siempre que se solucionen los problemas detectados en materia de preparación. Asimismo, conservan

las inversiones acumuladas de los últimos años al tiempo que reconocen ciertas deficiencias y el reto colectivo que supone cumplir el Plan Estratégico.

17. Al tomar en consideración los 19 elementos estratégicos, se observaron varios patrones interesantes. Los elementos que eran nuevos en el actual Plan Estratégico o que se incorporaron en el Plan Estratégico más reciente ocupaban calificaciones inferiores en cuanto a la preparación y, por consiguiente, estaban en peores condiciones de alcanzar sus objetivos. Si bien esto no es motivo de sorpresa, también significa que dichos elementos necesitan refuerzo, o que se deben moderar sus expectativas.

18. Los elementos transversales obtuvieron la calificación más baja en cuanto a preparación en todas las fuentes de datos, incluida la encuesta al personal. Esto es reflejo de un problema continuado con la convergencia y la interseccionalidad, un tema que trata la sección IV más adelante.

19. No obstante, el género obtiene calificaciones altas sistemáticamente, como estrategia de cambio y programa transversal. En los últimos años, cada uno de los seis elementos mejor calificados se ha beneficiado del apoyo manifestado en las decisiones de la Junta Ejecutiva, el liderazgo del Director Ejecutivo o la Directora Ejecutiva, las dependencias especializadas y una sólida comunicación interna. Con el tiempo, este apoyo funciona como una fórmula para el éxito.

20. En relación con los aspectos del marco de preparación, el enfoque —a menudo conocido como “intención estratégica”— con frecuencia obtuvo una calificación alta. Esto se debió a declaraciones de intenciones expresadas con claridad, una articulación inequívoca de los conceptos, y la correcta elaboración de estrategias, políticas y directrices. No obstante, se detectaron deficiencias respecto a la coherencia con otros elementos que apuntan a resultados similares, y en los componentes de seguimiento y aprendizaje de varios elementos.

21. Se entiende por “posicionamiento” la situación óptima del elemento internamente y en relación con otras dependencias internas u organizaciones asociadas que tienen los mismos propósitos o propósitos similares. Más de la mitad de los elementos se califican como incipientes, lo que quiere decir que podrían estar totalmente preparados si se aplican mejoras específicas. Entre los retos a los que hace frente el posicionamiento se incluyen los siguientes: la puesta en práctica de enfoques convergentes mediante el mapeo de las diferentes responsabilidades, la elaboración de una visión común en el caso de los programas transversales y la definición de las ventajas comparativas de los diferentes agentes. La convergencia —parte intrínseca del posicionamiento— es el tema en torno al cual gira la recomendación 1.

22. Tradicionalmente la capacidad técnica es sólida en muchas esferas, pero, contra todo pronóstico, parece que el público del UNICEF cree que no es tan buena. Una explicación relacionada con el alcance es que la evaluación no se detuvo a analizar los Grupos de objetivos donde reside una gran cantidad de conocimientos especializados, sino que refleja el importante aumento en la ambición del Plan Estratégico. El Plan Estratégico incorporó nuevos programas (por ejemplo, la acción por el clima) y redefinió varias estrategias de implementación, o añadió a ellas metas más amplias (por ejemplo, la transformación digital, la innovación y el cambio social y de comportamiento). Tanto los nuevos programas como las estrategias requieren competencias técnicas actualizadas. Una complicación habitual es la distribución desigual de los equipos de talento técnico, así como el acceso a ellos (por ejemplo, los de cultura, modelo institucional ágil y con capacidad de respuesta, y promoción y comunicación).

23. En el seno de las alianzas, se reiteró la presencia del UNICEF, la visibilidad sobre el terreno y los puntos fuertes de la organización al colaborar con gobiernos y la sociedad civil. Sin embargo, fueron muy pocos los que, entre los calificados insuficientes, se consideraron en un estado de mejora incipiente. Las esferas transversales y la innovación y la transformación digital arrojaron calificaciones especialmente bajas.

24. La dotación de recursos fue, con mucha diferencia, el aspecto más deficiente. De hecho, tres de las cuatro calificaciones de carencia total o muy deficiente corresponden a este elemento. Se profundiza en estos problemas más adelante, si bien no derivan de una limitación general o una escasez de fondos. En cambio, la mayor ambición del Plan Estratégico sumada a aspectos relacionados con el entorno de la dotación de recursos —como, por ejemplo, la asignación de fondos a fines específicos— se señalan como obstáculos importantes.

B. Preparación general de los elementos técnicos

25. Se entiende por “evaluabilidad” la medida en la que el Plan Estratégico está preparado para ser evaluado de manera fiable y creíble. Este concepto incluye tanto la evaluabilidad sumativa —que hace referencia a la evaluación una vez ha concluido el Plan Estratégico— como la evaluabilidad formativa, que hace referencia a los exámenes que se llevan a cabo durante la implementación y que pueden respaldar la toma de decisiones estratégicas y operacionales. Tal como se refleja en el cuadro 5, existen siete elementos técnicos como parte de tres grupos temáticos de estudio de la evaluabilidad.

Cuadro 5
Evaluaciones de la preparación de los elementos técnicos

Categoría	Tema	Descripción o intención	Calificación
Coherencia de los marcos del Plan Estratégico	Armonización estratégica	Los objetivos del Plan Estratégico deben estar en consonancia y ser compatibles con otras estrategias del UNICEF, y deben existir procesos que garanticen su armonización.	Suficiente o bastante bueno
	Lógica aplicada	La lógica subyacente del Plan Estratégico se debe establecer claramente y comprenderse en profundidad. Las teorías del cambio o los modelos lógicos también deben demostrar con pruebas un uso coherente y específico.	Insuficiente o deficiente
	Diseño sólido	El Plan Estratégico, a través del Marco integrado de resultados y recursos, debe cumplir las normas pertinentes para los indicadores, los objetivos, etc. No debe haber diferencias entre la lógica de la teoría del cambio del Plan Estratégico y las mediciones del Marco integrado de resultados y recursos.	Insuficiente o deficiente
Adecuación al propósito de los procesos de seguimiento, evaluación y aprendizaje	Procesos de seguimiento, evaluación y aprendizaje	Los procesos de seguimiento, evaluación y aprendizaje incluyen prácticas de gestión basada en resultados, investigación y evaluación, así como participación de las partes interesadas. Deben respaldar el seguimiento oportuno y multinivel del progreso del Plan Estratégico, especialmente en los Grupos de objetivos.	Suficiente o bastante bueno
	Prácticas de gestión basada en resultados	El sistema de gestión basada en resultados se debe estructurar y socializar de tal manera que todos los miembros de la plantilla del UNICEF centren los resultados en las tareas, las actividades, las estrategias, los programas y las políticas. El sistema de gestión basada en resultados debe favorecer los procesos de seguimiento, evaluación y aprendizaje relacionados con el Plan Estratégico.	Insuficiente, pero incipiente
	Recursos para el seguimiento, la evaluación y el aprendizaje	Los procesos de seguimiento, evaluación y aprendizaje relacionados con el Plan Estratégico deben contar con los recursos adecuados, y mostrar que se preocupan por garantizar la eficiencia.	Insuficiente, pero incipiente
Utilidad de las pruebas del Plan Estratégico	Presupuestación basada en resultados	Los principios y las prácticas de la presupuestación basada en resultados respaldan las prioridades de la organización cuando las asignaciones y las reasignaciones de recursos están en consonancia con las preferencias y demuestran el desempeño. El UNICEF debe aplicar estos principios para garantizar la rentabilidad.	No se puede calificar o faltan pruebas
	Utilización de las pruebas	Los encargados de tomar decisiones deben utilizar las pruebas relacionadas con el Plan Estratégico a diferentes niveles en la reflexión estratégica y las decisiones operacionales periódicas.	Insuficiente o deficiente

26. La segunda constatación clave es que el UNICEF puede ser optimista respecto a las previsiones de una evaluación sumativa de alto nivel en 2025, si bien la evaluabilidad formativa debe superar obstáculos importantes y todavía no se adecúa a su propósito.

27. A pesar de varias limitaciones críticas, el Plan Estratégico ofrece un marco coherente para la evaluación sumativa. El objetivo y las esferas de resultados del Plan Estratégico son claros; las estrategias de los programas, las actividades transversales y los programas para los países en gran medida están en consonancia y siguen armonizándose; y el Marco integrado de resultados y recursos respalda la medición exhaustiva de los productos implementados por el UNICEF y los cambios en los resultados en la etapa final del Plan Estratégico. No obstante, la evaluabilidad sumativa se ve limitada por la ausencia de una teoría del cambio o un modelo lógico

bien concebidos e integrados (en los Grupos de objetivos) que sean aplicables al UNICEF en distintos niveles; la falta de claridad respecto a cómo está previsto que funcionen las estrategias de cambio y cómo conseguirán cambios a mediano plazo; y los objetivos de varios sistemas y programas transversales.

28. Los procesos en continua evolución de seguimiento, evaluación y aprendizaje relacionados con el Plan Estratégico pueden estar preparados para respaldar una evaluación sumativa. El actual proceso de seguimiento, examen y consulta puede generar la información y las pruebas necesarias para evaluar la implementación del Plan Estratégico. El sistema de gestión basada en resultados ofrecerá datos de los productos de los programas que sean agregables en todos los períodos. La financiación actual para la gestión basada en resultados, los niveles de dotación de personal para el seguimiento y la evaluación, y el seguimiento revisado del progreso mediante el enfoque de indicadores estratégicos básicos son aspectos positivos. Sin embargo, sigue siendo probable que la investigación y el seguimiento y la evaluación no se lleven a cabo de manera sistemática y estén mal coordinados a la hora de generar pruebas sobre el progreso del Plan Estratégico. De lo anterior se desprende que existirá una falta de pruebas críticas sobre los resultados y los cambios sistémicos.

29. La preparación de la evaluabilidad formativa se ve perjudicada por deficiencias en la lógica y los enfoques aplicados en el registro de resultados. El objetivo y las esferas de resultados del Plan Estratégico son claros, y el Marco integrado de resultados y recursos puede registrar logros acumulativos en comparación con bases de referencia y metas, aunque una falta de claridad en las teorías del cambio, las estrategias de cambio y los cambios a mediano plazo complica la capacidad del UNICEF de aprender sobre su eficacia y adaptar estos aspectos durante la implementación. El Plan Estratégico incluye una teoría del cambio de alto nivel y teorías del cambio para cada uno de los Grupos de objetivos. No obstante, se siguen sin comprender del todo las teorías del cambio de los programas y el papel que desempeñan los “cambios a mediano plazo” —incluidos los elementos estratégicos— a diferentes niveles. Pocos documentos de los programas para los países mencionan las teorías del cambio, y su aplicación se considera problemática.

30. El proceso de seguimiento, evaluación y aprendizaje carece de recursos con una especificidad adecuada para la evaluación formativa, a pesar de los considerables esfuerzos invertidos en la gestión basada en resultados y el compromiso continuado que muestra todo el personal de programas. Si bien el nuevo proceso de seguimiento, evaluación y aprendizaje debe ser factible partiendo de los indicadores estándar básicos y la presentación de informes anual, dicho proceso todavía se está implementando. Los mecanismos de presentación de informes a escala mundial y los procesos internos de rendición de cuentas han acaparado la mayor parte de los esfuerzos. A su vez, esta situación ha propiciado un impedimento cultural por el cual la presentación de informes se lleva a cabo para satisfacer fines de cumplimiento en lugar de contribuir a un proceso de examen dinámico. Asimismo, se percibe que existen demasiados indicadores para lograr una gestión eficiente.

31. Un problema de más larga data radica en que el sistema de la gestión basada en resultados necesita registrar suficientemente el progreso del Plan Estratégico respecto a los resultados, tanto en los Grupos de objetivos como en los elementos estratégicos. El Plan Estratégico ha emprendido un cambio positivo a fin de aumentar la atención que se presta a los resultados para la infancia, que toma como base los puntos fuertes a largo plazo del UNICEF en la medición de datos sociales. No obstante, el Marco integrado de resultados y recursos no registra suficientemente las contribuciones del UNICEF a los resultados, lo que incide negativamente en los exámenes sumativos y formativos. La medición de resultados con el uso de herramientas e indicadores existentes presenta dificultades en los diversos temas, la asequibilidad, los niveles, la cobertura de todos los grupos importantes y los plazos, dado que estos aspectos

dependen de los datos publicados por los gobiernos cada pocos años. La contribución que se puede obtener de la investigación, los estudios y las evaluaciones se ve coartada por unos presupuestos insuficientes para los programas, especialmente en las oficinas más pequeñas que predominan en los entornos de ingreso mediano y alto.

32. En los ámbitos institucional y de las oficinas en los países, los mecanismos son incompletos para utilizar las pruebas a fin de respaldar la toma de decisiones. Los datos y los análisis del Plan Estratégico entregados a la Junta Ejecutiva a través del informe anual del Director Ejecutivo o la Directora Ejecutiva, así como el documento de datos complementarios y la tabla de puntuación, se utilizan para demostrar el trabajo realizado más que para la toma de decisiones o el pensamiento estratégico. Consciente de la necesidad de contar con exámenes estratégicos a un nivel superior, la sede dirige un proceso de seguimiento, evaluación y aprendizaje relacionados con el Plan Estratégico para incorporar un nuevo enfoque del seguimiento —un examen mundial de la eficacia—, así como un programa de aprendizaje. Sin embargo, las pruebas del Plan Estratégico no se generan en formatos que ayuden en la toma de decisiones de los altos directivos o de los directivos de las oficinas en los países, y actualmente no existen mecanismos para utilizar dichas pruebas.

IV. Otras constataciones y camino a seguir

33. El valor de esta evaluación consiste en identificar cuestiones que hayan propiciado una buena o mala preparación, así como maneras de mejorar la preparación. El análisis reflejó que las cuestiones que afectan a los elementos estratégicos o técnicos concretos suelen surgir de problemas que también afectan a otros ámbitos. Este trasvase de influencia se suele detectar en los factores fundacionales que examinó la evaluación. A fin de mostrar estas influencias de peso, la presente sección se organiza en torno a los factores fundacionales. A efectos de sintetizar y de resaltar los puntos en común, la organización de esta sección difiere de la del informe principal, si bien todas las constataciones son coherentes y están vinculadas con las recomendaciones que incluye la sección V.

34. Desde otro punto de vista, los directivos del UNICEF están interesados en saber cómo se pueden alcanzar los cambios. Los factores fundacionales guardan relación con estructuras directivas como, por ejemplo, las dependencias de recursos y liderazgo, y aportan un sentido táctico de los mecanismos que deben involucrarse. Para contribuir a esta visión, y promover el cambio, se señalan las recomendaciones vinculadas a estos factores.

A. Puntos fuertes fundamentales de la organización

35. La evaluación puso de relieve una serie de puntos fuertes continuados y muy arraigados en los cuales puede basarse el Plan Estratégico de manera fiable.

36. **Presencia generalizada y respeto de los asociados:** La amplia red de oficinas y suboficinas que tiene el UNICEF en todo el mundo —respaldadas por las oficinas regionales, las funciones mundiales o los centros técnicos y los comités nacionales del UNICEF— crean una infraestructura capaz de asumir compromisos complejos como, por ejemplo, el Plan Estratégico.

37. **Ética y preparación de la misión para hacer frente a retos de gran envergadura:** Todas las encuestas y los exámenes del personal reflejan su alto nivel de moral y dedicación. Esto indica la existencia de una cultura subyacente capaz de motivar al personal y a los asociados. Asimismo, genera una resiliencia institucional que garantiza el buen posicionamiento del UNICEF para afrontar retos persistentes y abrumadores como el cambio climático y el mantenimiento de la paz. Esta solidez es más evidente en situaciones de emergencias complejas, a las cuales actualmente se

destina una parte considerable de recursos y personal del UNICEF. Asimismo, es inherente a los compromisos mantenidos durante decenios con ámbitos que son sistemáticamente complejos y forman parte de los Grupos de objetivos y de los objetivos ambiciosos desde el punto de vista social que atañen al género y la discapacidad.

38. **Enfoques de los sistemas y alianzas generalizadas:** La teoría del cambio más amplia del UNICEF orienta su labor con sistemas y subsistemas a gran escala. Como es natural, el Plan Estratégico se centra en los sistemas nacionales, especialmente de aquellos de los servicios gubernamentales. Además, aborda sistemas civiles como los medios de comunicación, el sector académico y las empresas privadas, y trabaja en espacios culturales y psicológicos con sólidos componentes relacionados con la comunicación y el cambio social y de comportamiento. El UNICEF está preparado para trabajar en todo el espectro de los sistemas, desde la aprobación y la implementación de políticas hasta la evaluación. Esta amplitud en cuanto a conocimientos y presencia abre el camino para que muchos tipos de asociados cooperen de maneras que quizás no podrían adoptar sin la presencia del UNICEF y su capacidad de convocatoria.

39. **Capacidad técnica:** Cuando el UNICEF se compromete con un ámbito programático o técnico, identifica e interioriza competencias en torno a este, al tiempo que accede al mercado para obtener apoyo si es necesario. Esta forma de actuar ha generado capacidades sólidas en los sectores de los Grupos de objetivos —por ejemplo, la educación— y especializaciones complejas como el suministro, los datos sociales y la innovación. Puesto que no todas las competencias pueden ser omnipresentes, existe un modelo de distribución generalizada de las capacidades básicas con equipos o centros más especializados que ofrecen apoyo a una serie de oficinas.

40. Estos puntos fuertes pueden convertirse en vulnerabilidades si no se adaptan ni se someten a seguimiento. Uno de los temas tratados en las secciones siguientes señala los aspectos con los que el Plan Estratégico hace hincapié en los puntos fuertes de la organización y en qué medida estos se reconocen.

B. Fomentar la comprensión del Plan Estratégico y el compromiso con él

41. Todos los planes estratégicos son una combinación de prioridades que se heredan y otras nuevas. Por ello, implican ajustar las cargas de trabajo, que suelen ser mayores. Para que un plan estratégico funcione de manera óptima, el personal debe comprenderlo debidamente y contemplarlo como una guía práctica. Esta sección gira en torno a cómo progresa este nivel de comprensión y se plantea si existen preocupaciones relacionadas con la preparación.

42. **Familiaridad:** Únicamente el 14% de los encuestados comunicaron haber participado en el proceso de deliberación del Plan Estratégico de alguna manera. Sin embargo, el 57% de ellos afirmaron que estaban muy familiarizados o moderadamente familiarizados con el plan, gracias a la lectura que habían hecho de manera autónoma o la participación en eventos internos de divulgación. Tal como se esperaba, el interés es mayor respecto a las partes del plan que están directamente relacionadas con el cometido de cada empleado. Dado que a la mayor parte del personal no se le exige una familiaridad inmediata y que las oficinas en los países integrarán el contenido del Plan Estratégico a lo largo de los próximos años conforme diseñan los nuevos programas para los países, que exista un bajo nivel de conocimiento directo no es de por sí preocupante. No obstante, sí es problemático si el Plan Estratégico entraña un

cambio mucho más importante o radical de lo previsto o si tiene lugar con mayor rapidez de lo que las capacidades de gestión del cambio pueden asumir.

43. **Percepción de que el Plan Estratégico es más ambicioso que realista:** El nivel de ambición que muestra la organización es elevado. El personal se pregunta si el UNICEF puede cumplir todo lo que consta en el plan. Preferentemente son los miembros de la plantilla pertenecientes a las oficinas en los países, en comparación con otro tipo de personal, quienes perciben que el plan es demasiado amplio y que contiene demasiadas prioridades estratégicas que se están implementando en todo el mundo. Son muchos los miembros de la plantilla que consideran que el Plan Estratégico es más ambicioso que realmente factible. Esta sensación surge entre aquellos que están familiarizados con el plan, no solamente entre los que no tienen información sobre él. Es una señal de alerta que indica que quizás exista una gran brecha entre lo que el plan considera como las capacidades y la preparación actuales del UNICEF y lo que se necesita. Lo que ciertamente significa es que la comunicación interna, un tema que forma parte de la recomendación 5, debe priorizar la información facilitada al personal respecto al plan, así como la anotación de sus preocupaciones a fin de determinar las medidas que sean necesarias para mejorar la preparación.

44. **Esferas en las que se cuestiona la adecuación del Plan Estratégico para la misión:** Como se ha mencionado, muchos miembros de la plantilla familiarizados con el Plan Estratégico consideran que es más ambicioso que realista. Al pedirles que estudiaran las brechas entre los compromisos del Plan Estratégico y la preparación real se comunicaron muchas inquietudes. A continuación se indican cuatro de ellas que son importantes debido a su escala y a la influencia que tienen en el éxito del plan:

a) **Países de ingreso mediano y alto:** Se percibe que el Plan Estratégico se ha diseñado principalmente para contextos de ingreso bajo con enfoques clásicos de la prestación de servicios y la atención centrada en los Grupos de objetivos. Los contextos frágiles y de emergencia están muy presentes, si bien se considera que hay una falta de representación de las cuestiones temáticas y las realidades operacionales en contextos de ingreso mediano y alto. Habida cuenta del número de países de ingreso mediano y alto en los que trabaja el UNICEF, este escepticismo sobre la validez del plan afecta a muchas de las poblaciones objetivo y las oficinas en los países.

b) **Directrices para la priorización:** El UNICEF nunca ha esperado que las oficinas en los países definan sus prioridades basándose únicamente en el Plan Estratégico que prevalezca en ese momento. Los objetivos de desarrollo del país anfitrión, los programas que se arrastran (con compromisos a largo plazo) y las cuestiones que hayan surgido en la planificación del programa para el país amplían la serie de posibles prioridades más allá de lo que resulta aceptable. Se necesita un enfoque disciplinado a fin de valorar la importancia relativa. El personal del UNICEF cree que actualmente no existe tal enfoque, especialmente para los elementos más nuevos del Plan Estratégico y en general. La probabilidad de que se seleccionen cuestiones de menor prioridad o que no estén incluidas en el Plan Estratégico será mayor hasta que se faciliten las directrices solicitadas en la recomendación 4.

c) **Clima:** La acción por el clima es un programa transversal, y el cambio climático, el riesgo de desastres y la degradación ambiental son una parte fundamental del Grupo de objetivos 4. La calificación de la preparación no está a la altura del compromiso adquirido, y se observan problemas importantes en relación con los recursos y las alianzas, así como una calificación general insuficiente. La recomendación 12 insta al UNICEF a esclarecer la atención que presta a la acción por el clima.

d) **Interseccionalidad:** La interseccionalidad es el esfuerzo deliberado de abordar diversas limitaciones o privaciones con el fin de alcanzar un mayor impacto,

en lugar de simplemente reducir una vulnerabilidad. Por ejemplo, un niño con discapacidad de un grupo minoritario con indicadores sociales deficientes resulta más beneficiado si se tienen en cuenta la discapacidad y la exclusión social conjuntamente que si se aborda solamente uno de los temas. La teoría del cambio del Plan Estratégico afirma con especial énfasis que la interseccionalidad es un factor crítico que propicia el éxito del nuevo Plan Estratégico. Sin embargo, actualmente el UNICEF no está suficientemente preparado desde un punto de vista conceptual, de herramientas, de medición, operacional o de experiencia programática. La recomendación 8 se centra en cómo alcanzar dicha preparación.

C. Pertinencia del modelo institucional del UNICEF

45. El modelo institucional del UNICEF abarca muchos elementos que se señalan como puntos fuertes de la organización: presencia amplia, autoridad descentralizada y una combinación de capacidad interna y obtenida externamente. El modelo fundamental no está en entredicho. No obstante, el Plan Estratégico establece nuevos elementos estratégicos que se deben acomodar como parte de esa estructura.

46. **Puntos fuertes y débiles de la compartimentación:** En el ejercicio hubo muchas voces que señalaron repetidamente el concepto de la compartimentación como un problema. Este concepto hace referencia a la concentración de conocimientos especializados, funciones, autoridad y recursos en dependencias institucionales muy consolidadas. En este sentido, se mencionaron con mayor frecuencia los sectores de los Grupos de objetivos o el Grupo de Programas. Se afirma que los compartimentos atraen la atención en detrimento de otras necesidades. Por otra parte, se considera que sus sólidas capacidades internas no están suficientemente a disposición del apoyo a nuevas prioridades. Como resultado se da un conservadurismo a favor de los objetivos sectoriales tradicionales y los contextos de ingreso más bajo y de emergencia, y una ralentización de la agilidad prometida en el Plan Estratégico respecto a aumentar el impacto de las iniciativas más nuevas.

47. **Competencia entre las dependencias institucionales:** Se percibe que muchos elementos estratégicos compiten por los recursos y la atención de los equipos sectoriales, los altos directivos y las oficinas regionales y en los países. En consecuencia, los equipos que se ocupan de estos elementos dedican tiempo a reclamar atención y apoyo en lugar de invertirlo en labores sustantivas a favor de los objetivos del Plan Estratégico. La situación viene provocada por una base de recursos deficiente y un modelo institucional que considera opcional la inversión en las estrategias de cambio y los programas transversales por parte de todas las oficinas que tienen un presupuesto de programación, sin que haya suficientes directrices sobre los contextos en los que deben convertirse en una prioridad. Asimismo, esta situación puede producirse cuando las dependencias institucionales estrechamente relacionadas tienen cometidos que se solapan, como se ha visto en el marco de los elementos estratégicos del nexo consolidación de la paz y resiliencia y el personal que gestiona la generación de pruebas (datos, investigación, evaluaciones, gestión del conocimiento). La recomendación 3, considerada una prioridad alta, insta al UNICEF a reducir esta competencia estructural, y la recomendación 7 aspira a lograr la colaboración práctica en toda la estrategia de cambio de los datos, la investigación, la evaluación y la gestión del conocimiento.

48. **Acceso a la asistencia técnica:** La presencia de muchas oficinas pequeñas del UNICEF incapaces de financiar un complemento con todas las competencias necesarias genera una gran demanda de asistencia técnica en ámbitos especializados. El UNICEF cuenta con numerosos centros de recursos internos; por ejemplo, los de innovación, suministro, transformación digital e investigación. Sin embargo, tanto las oficinas como los centros especializados informan de que la demanda sobrepasa con creces el suministro. Pese a que existen muchas modalidades de acceso a los

conocimientos especializados externos, las complejidades de su organización y el costo que supone para los usuarios hacen que estas sean una solución parcial. Este problema irá empeorando conforme la solicitud de ayuda con los elementos estratégicos recaiga en lo que habitualmente son dependencias pequeñas. Un ejemplo patente de lo anterior es la necesidad de previsión y análisis de riesgos de crisis mundiales potencialmente graves con enormes efectos sociales y económicos, como la COVID-19, y la subsiguiente planificación de la preparación. Incluso en el caso de que se resuelvan el resto de problemas, el acceso deficiente a la asistencia técnica ya en sí mismo frenará seriamente la preparación. La recomendación 10 se centra en la mejora del flujo de conocimientos y la capacidad técnica, y la recomendación 11 en la necesidad de un enfoque sistemático de las crisis mundiales.

49. **Convergencia:** Se entiende por “convergencia” la unión de diferentes pilares de la organización (vertical, horizontal y funcional) y sus asociados (convergencia externa) para trabajar con un efecto multiplicador. El Plan Estratégico hace una clara declaración de intenciones a favor del impulso de la convergencia funcional, vertical y horizontal de todas las partes de la organización a través de los elementos estratégicos y las afiliaciones entre diferentes Grupos de objetivos y niveles. El análisis en profundidad de este tema destacó los factores siguientes como potenciadores o limitadores de la preparación del UNICEF para aprovechar al máximo su potencial de convergencia:

a) La experiencia adquirida de los programas para los países ha demostrado el potencial de ir más allá de las programaciones sectoriales aisladas. Un método es el enfoque de ciclo vital, si bien su eficacia comparativa se debe seguir evaluando. Asimismo, existen muchos enfoques convergentes entre los Grupos de objetivos o los sectores, como, por ejemplo, el enfoque multisectorial de la nutrición.

b) Los miembros de la plantilla no tienen claro de qué manera los elementos estratégicos sirven de base para el trabajo de los Grupos de objetivos y qué ventajas aporta su incorporación.

c) Es preciso clarificar las ventajas interconectadas de la programación conjunta en los elementos estratégicos, como, por ejemplo, los beneficios mutuos que ofrece la resiliencia de la programación conjunta, el género, el nexos y la acción por el clima.

d) Cuando las funciones relacionadas —por ejemplo, la discapacidad, el género y el principio de no dejar a nadie atrás— se gestionan de manera independiente, la convergencia se ve perjudicada.

e) La incentivación de la convergencia por parte de dirigentes y gestores — y la voluntad de fomentarla a niveles inferiores— está limitada como consecuencia de la competencia que existe respecto a las carteras, los ascensos y los cargos de dirección.

f) El modelo institucional y la sólida cultura corporativa del UNICEF dificultan las alianzas con otras entidades de las Naciones Unidas u organizaciones asociadas; asimismo, parece que el mandato específico del UNICEF y los objetivos internos generan mucha más lealtad en comparación con los programas comunes de las Naciones Unidas.

50. Habida cuenta del protagonismo que tiene la convergencia en el Plan Estratégico y los problemas mencionados, la recomendación 1 apunta a la aceleración de la convergencia programática y organizacional.

D. Dotación de recursos

51. La movilización acelerada de los recursos es un elemento estratégico, pero la dotación de recursos más general es un hilo conductor de todo el Plan Estratégico.

Todos los elementos y los programas se esfuerzan por recaudar fondos y aumentar los recursos. El Marco integrado de resultados y recursos pone en práctica un enfoque para la asignación de recursos, y todo el proceso de gestión basada en resultados está diseñado para que los gastos se hagan de manera inteligente. Los directivos tienen que rendir cuentas respecto a la eficiencia operacional y la mitigación de los riesgos financieros. Pese a ello, el entorno de la dotación de recursos y la preparación adolecen de importantes vulnerabilidades.

52. Movilización de recursos: El elemento facilitador del Plan Estratégico se califica como suficientemente preparado. Las alianzas mantenidas a lo largo del tiempo, las estructuras de los comités nacionales, la constante innovación en los enfoques de recaudación de fondos para aprovechar nuevas oportunidades y el crecimiento anual de los ingresos se han ganado el firme apoyo del aparato de movilización de recursos.

53. Desajuste entre ingresos y necesidades: A pesar de la estabilidad y el crecimiento de los ingresos, los recursos fueron el aspecto menos preparado de los elementos estratégicos. Esto se traduce principalmente en una disminución o un estancamiento de los ingresos flexibles obtenidos de donantes que, en cambio, prefieren asignar los fondos a fines específicos. Las operaciones de emergencia y determinados programas y sectores cuentan con una financiación muy generosa, mientras que la financiación para muchas funciones transversales, las prioridades del Plan Estratégico más recientes y la labor en los países de ingreso mediano y alto es insuficiente.

54. Ausencia de un cálculo total de costos del Plan Estratégico: Sorprendentemente, el UNICEF todavía debe estimar las necesidades financieras que supone la consecución de los objetivos del Plan Estratégico. Para ello, será preciso calcular los requisitos por Grupo de objetivos, así como un análisis con costos derivado del papel que desempeñará el UNICEF. En consecuencia, las decisiones de presupuesto e inversión —incluidas en los elementos estratégicos— no tienen una definición de costos.

55. Problemas relacionados con la asignación: Una organización prefiere combinar la flexibilidad de los recursos directos para asignarlos donde más se necesiten con un determinado grado de certidumbre basada en normas que asegure la satisfacción de una parte de las necesidades. En múltiples ocasiones, el UNICEF se inclina por la opción menos deseable:

a) Las fórmulas de asignación de los recursos flexibles de los programas para los países obstaculizan la adjudicación de fondos a los países de ingreso mediano y alto, así como a los enfoques innovadores destinados a toda la organización.

b) El examen de los elementos técnicos de la evaluabilidad concluyó que no existe un enfoque visible del UNICEF respecto a la presupuestación basada en resultados, que reasigna fondos de programas con un menor desempeño a nuevas oportunidades o a otros que están preparados para ampliarse. En relación con lo anterior, se observa la ausencia de herramientas viables y rentables.

c) Los responsables institucionales de los grandes presupuestos (programas o programas para los países) rara vez están obligados a compartirlos con prioridades más recientes. Quizás se inclinen por hacerlo, pero no tienen la obligación. Si esto se suma a unas asignaciones de recursos básicos reducidas, varias prioridades, como la discapacidad, pueden carecer de financiación y representación suficientes.

56. Eficiencias de la organización: El actual enfoque que tiene el UNICEF de la eficiencia no está en consonancia con la realidad que supone el trabajo en un sistema complejo y la gestión activa de los ingresos y la influencia. Esto incluye una falta de datos históricos de toda la organización sobre los análisis de la eficiencia. Si bien se

adquirieron compromisos en el Plan Estratégico para 2014-2017 a fin de mejorar la eficiencia de la organización, la evaluación de la MOPAN de 2020 concluyó que el UNICEF no cumplía las expectativas respecto a eficiencia. La organización fue calificada como no satisfactoria en cuanto a la eficiencia de los resultados por la limitación de pruebas y una falta de medios para medir y demostrar la eficiencia. Más allá de la iniciativa de la sede a favor de la eficiencia (Headquarters Efficiency Initiative), en esta evaluación no surgieron pruebas que contradigan lo anterior.

57. La recomendación 6 solicita al UNICEF que solucione la divergencia entre los recursos financieros del Plan Estratégico y la demanda. La recomendación 2 apunta a esclarecer las responsabilidades en la implementación del Plan Estratégico, y combinar las cuestiones de liderazgo con la claridad sobre las competencias y los recursos financieros que se deben poner a disposición, y quién debe ofrecerlos.

E. Cultura y liderazgo

58. **Cultura de la organización:** Entre los factores positivos del UNICEF se incluyen la sólida ética de las misiones, la resiliencia y el hecho de saber estar a la altura de los retos. Estos son atributos culturales favorables. Es más, no existe una sensación de crisis: El 84% de los encuestados indicaron que la cultura de la organización era un factor positivo o muy positivo, si bien también señalaron que puede mejorarse. Cuatro de los cinco elementos facilitadores del Plan Estratégico se centran en el contexto cultural del UNICEF, tal como demuestran las palabras clave “ágil”, “con capacidad de respuesta”, “compromiso del personal”, “dinámico”, “inclusivo”, “descentralizado” y “empoderado”. Teniendo en cuenta la importancia que otorgan los artífices del Plan Estratégico a la cultura, esta fue examinada en profundidad. La visión colectiva concluye que la preparación para lograr el cambio necesario es baja, y que:

a) La tendencia reciente de respetar mejor los valores humanos y poner fin a los comportamientos de abuso goza de gran consideración y se percibe como bien gestionada. Sin embargo, hay varios informantes a los que les preocupa que los directivos no cuenten con el apoyo suficiente a la hora de hacer hincapié en la rendición de cuentas y los resultados para la infancia.

b) El programa de valores, la agilidad y otros aspectos de los elementos facilitadores son esenciales, pero existen otros aspectos culturales críticos que requieren atención. Ni los elementos facilitadores del Plan Estratégico ni los diferentes procesos atienden de manera deliberada otras necesidades acuciantes, como, por ejemplo, las maneras de trabajar, la mentalidad y el liderazgo.

c) El efecto de compartimentación se agrava por una cultura excesivamente especializada y supone un obstáculo continuado para lograr la convergencia.

d) Los hábitos mentales y las prácticas históricas generan un enfoque rutinario que es difícil de reorientar, de manera similar a lo que ocurre con la compartimentación y los problemas con la convergencia.

e) La asunción de riesgos y la aceptación del fracaso son aspectos que apenas existen, y se opta claramente por iniciativas “seguras” que ofrecen resultados visibles y cuantitativos.

f) Reconocer las crisis mundiales inminentes y reaccionar a ellas requiere una mentalidad para analizar, anticipar y aprovechar oportunidades que normalmente no se adopta.

g) La toma de decisiones jerárquica está enquistada en todos los niveles y es el modelo opuesto al que correspondería, además de un obstáculo funcional, para fomentar el empoderamiento, el compromiso y la agilidad. Los enfoques jerárquicos

de los Representantes y los Representantes Adjuntos repercuten negativamente en la cultura para toda la oficina de las oficinas en los países.

59. La cultura no es un tema al que se atribuya una recomendación específica. El contexto general es favorable en el sentido de que los diseñadores del Plan Estratégico son conscientes del desajuste entre las prácticas culturales actuales y los requisitos del Plan Estratégico, y la preparación del personal para comprometerse con las cuestiones culturales es elevada. No obstante, no queda claro si se comprenden los obstáculos internos sustanciales, si el Plan Estratégico registra los otros obstáculos culturales críticos señalados por el personal o si las estructuras de gestión del cambio cuentan con los recursos necesarios para solventarlos.

60. **Gestión del cambio:** Puesto que el Plan Estratégico es muy ambicioso y la cantidad de ajustes necesarios es numerosa, las estructuras de gestión del cambio dedicadas a dirigir este esfuerzo deben ser suficientemente estratégicas y estar bien desarrolladas. El principal enfoque del UNICEF para la gestión del cambio se limita a iniciativas por proyectos, en lugar de centrarse en lo que se entiende como mejora continua. Esencialmente, la dependencia estructural crítica está dotada de personal que cuenta con el apoyo de otras oficinas en encargos a corto plazo. El personal del UNICEF considera que los enfoques de gestión del cambio que existen actualmente no contribuyen suficientemente a que el UNICEF impulse o acelere su actividad según sea necesario.

61. Cuando se percibe que las necesidades de cambio son especialmente importantes, el UNICEF las integra en estructuras existentes o crea dependencias nuevas, reducidas y discretas. En ocasiones estos enfoques funcionan eficazmente, al igual que lo ha hecho el elemento de la innovación a lo largo del tiempo y lo hace en la actualidad el elemento de la cultura. Sin embargo, muchas estructuras siguen siendo relativamente limitadas, cuentan con poca financiación y se alejan de la iniciativa central más decidida de gestión del cambio. Asimismo, su oportunidad de conseguir el cambio se ve obstaculizada por la ausencia de responsabilidades claras en relación con muchos elementos del Plan Estratégico, tal como refleja la discreción acordada para las oficinas a la hora de adoptar prioridades del Plan Estratégico. Como se indica en la recomendación 5, se necesita un enfoque más coordinado, centralizado y dotado de recursos apropiados.

62. **Liderazgo:** Muchos de los aspectos del programa del Plan Estratégico, incluidos los elementos fundamentales del cambio, se pueden gestionar mediante procesos y estructuras que ya existen. No obstante, actualmente es patente la magnitud de las necesidades de todo tipo. De la respuesta habitual del personal y las lecciones aprendidas de otras entidades se desprende que el papel de liderazgo crucial y de alto perfil público es un requisito previo para el éxito. En concreto, se citan tres aspectos:

a) la necesidad de un liderazgo sostenido por parte del Director Ejecutivo o la Directora Ejecutiva y otros agentes que sirva de ejemplo en muchos aspectos, como, por ejemplo, la colaboración y el empoderamiento, la actitud atenta hacia las pruebas, y la aceptación del riesgo y el fracaso como oportunidades de aprendizaje;

b) el análisis y el ajuste de los incentivos, las estructuras y los procesos subyacentes que respaldan los objetivos del Plan Estratégico, como la convergencia y un enfoque más holístico de las cuestiones relacionadas con la dotación de recursos. Para ello, será necesario encontrar el equilibrio entre dos objetivos paralelos, a saber: i) centrarse en la rendición de cuentas de los resultados y el cumplimiento de las normas institucionales; y ii) empoderar al personal y descentralizar la toma de decisiones; y

c) la confirmación de una respuesta de la administración a esta evaluación que sea sólida y viable, y la garantía de que los directivos del UNICEF, incluido el

Director Ejecutivo o la Directora Ejecutiva, toman nota de las responsabilidades y hacen un seguimiento de ellas.

63. Ninguna de las recomendaciones llegará a buen puerto sin un liderazgo eficaz, y lo mismo ocurre con todas sus interdependencias. La recomendación general es la necesidad de una presencia visible de los altos directivos, incluido el Director Ejecutivo o la Directora Ejecutiva, a la hora de materializar las recomendaciones del ejercicio. Este aspecto es importante tanto a fin de garantizar la rendición de cuentas como porque el liderazgo es un factor clave para impulsar las propias recomendaciones específicas.

V. Recomendaciones

64. Las 12 recomendaciones que aparecen a continuación son las que se enumeran en el informe. Estas tratan esferas críticas para las cuales la aplicación de determinadas medidas positivas podría propiciar mejoras significativas en la preparación de la organización. De todos modos, el informe incluye muchas otras medidas recomendadas. El UNICEF las tendrá en cuenta junto con estas 12 recomendaciones, además de otras que irá conociendo conforme vaya interiorizando el informe.

65. Acelerar la convergencia de los programas y la organización con los resultados para la infancia (prioridad alta; probabilidad de no incursión de costos o ahorro de costos)

El UNICEF debe fortalecer el entorno propicio para fomentar la convergencia mediante las acciones siguientes: 1) codificar la convergencia en las directrices de los programas, aprovechando la experiencia de los países con proyectos piloto que hayan tenido éxito; 2) armonizar las políticas, los procedimientos y las capacidades de apoyo; y 3) solucionar los aspectos culturales mediante la promoción del pensamiento sistémico, mejores enfoques multisectoriales o integrales; y la innovación y la asunción de riesgos.

66. Esclarecer las responsabilidades de la implementación del Plan Estratégico (prioridad alta; probabilidad de ahorro de costos)

La claridad de la intención de los elementos estratégicos del Plan Estratégico debe ir acompañada por mecanismos de seguimiento igualmente claros, mediante las acciones siguientes: 1) aprovechar el marco de rendición de cuentas revisado para especificar los cargos, las responsabilidades, los entregables y los recursos sobre los que se sustenta; 2) de manera periódica, hacer seguimiento, presentar informes y llevar a cabo una evaluación; y 3) ejercer un liderazgo visible.

67. Reducir la competencia estructural como respaldo al desempeño del Plan Estratégico (prioridad alta; probabilidad de ahorro de costos o capacidad de mejorar la eficiencia en la asignación)

La competencia entre la larga lista de prioridades que luchan por atraer la atención de los países se puede reducir mediante las acciones siguientes: 1) examinar la justificación de cada elemento o unidad central del Plan Estratégico y depurar posibles repeticiones aglutinándolas en un menor número de estructuras (por ejemplo, resiliencia, consolidación de la paz, programación del nexo entre el ámbito humanitario y el del desarrollo fundamentada en los riesgos); 2) promover medidas mucho más coordinadas en funciones relacionadas, como, por ejemplo, las funciones de reunión de pruebas; y 3) incluir una calificación de la evaluación del desempeño relativa a la cooperación.

68. Esclarecer adicionalmente los procesos de priorización del Plan Estratégico a escala nacional (prioridad alta; sin incursión de costos y con el potencial de mejorar la eficiencia en la asignación)

A continuación se enumeran varias de las medidas que pueden hacer realidad la intención del Plan Estratégico de que los elementos estratégicos sean un menú de opciones del cual las oficinas de los países puedan elegir, más que estructuras que se deban aplicar a todos los contextos: 1) ofrecer una mayor claridad a las oficinas de los países respecto a la priorización y el foco de atención de los elementos del Plan Estratégico en diferentes contextos, incluidos especialmente los de ingreso mediano y alto; 2) mejorar las funciones de las oficinas regionales en este proceso; y 3) crear directrices para determinar cuáles son las mejores y peores maneras con las que los elementos estratégicos pueden adaptarse a diferentes entornos de programas.

69. Fortalecer la capacidad de la gestión del cambio (prioridad alta; necesita recursos humanos adicionales, incluido el apoyo de especialistas para las iniciativas de cambio)

El Plan Estratégico exige cambios sustanciales en cuanto a enfoques y cultura, por ejemplo, mediante: 1) el compromiso decidido de los altos directivos, que proporcione la orientación necesaria y sirva de ejemplo de los aspectos culturales que impulsan el cambio; 2) la mayor sistematización de la gestión del cambio en todo el modelo de mejora continua; y 3) la garantía de que los cambios se someten a pruebas piloto, y que se fortalecen con un enfoque integrado de comunicación interna.

70. Abordar directamente la divergencia entre los recursos financieros del Plan Estratégico y la demanda (prioridad alta; necesita reasignación de recursos y posiblemente requiera recursos humanos y financieros adicionales en esferas concretas)

Para adaptarse a la asignación de fondos a fines específicos que realizan los donantes de manera continuada y los cambios que se dan en el entorno de la dotación de recursos, es preciso: 1) llevar a cabo un cálculo de costos real del Plan Estratégico a fin de cuantificar los recursos necesarios para satisfacer las ambiciones del plan; 2) volver a examinar con los asociados los principios que rigen la asignación de recursos a diferentes contextos y necesidades de la organización; 3) incentivar la presupuestación y los planes de acción realistas a escala nacional en torno a necesidades en lugar de tomar como referencia tendencias históricas de los recursos recibidos; 4) participar junto con los asociados en programas más colaborativos y que compartan los gastos; y 5) apuntar a obtener logros en eficiencia más allá de la iniciativa de la sede a favor de la eficiencia (Headquarters Efficiency Initiative).

71. Garantizar la colaboración práctica y un enfoque unificado de los datos, la investigación, la evaluación y la gestión del conocimiento (prioridad alta; probabilidad de que sirva para ahorrar recursos)

A pesar de los principios compartidos, es necesario contar con un enfoque de colaboración práctica en las funciones del UNICEF de reunión de pruebas, por ejemplo, mediante: 1) la elaboración de un enfoque más integral y coherente que sepa responder a la necesidad de fundamentación de los programas y la toma de decisiones, lo que incluye una estrategia común, un marco, enfoques con objetivos concretos y la movilización de recursos; y 2) el mantenimiento de la independencia y la diferenciación de su función que sean necesarias al participar en estrategias conjuntas.

72. Capitalizar todo el potencial de la interseccionalidad (prioridad alta; sin gasto de recursos)

Para cumplir el compromiso con la interseccionalidad que en la práctica sigue sin ser evidente, el UNICEF debe emprender las acciones siguientes: 1) articular claramente

la forma en la que la interseccionalidad se complementa con la convergencia, la equidad y los enfoques relacionados que actualmente emplea el UNICEF y cómo, al mismo tiempo, se diferencia de estos tres elementos; 2) elaborar enfoques prácticos con pruebas suficientes sobre la eficacia y los retos que se deben considerar en decisiones que vayan a aplicarse a gran escala; y 3) ampliar el enfoque del Equipo Técnico Mundial a esferas transversales pertinentes como el género y la discapacidad.

73. Solucionar deficiencias y obstáculos técnicos que impidan llevar a cabo programas periódicos eficaces y exámenes estratégicos (prioridad alta; necesita inversión inicial, si bien con el tiempo puede llegar a ahorrar costos)

A fin de medir el progreso del Plan Estratégico —especialmente los resultados— como apoyo a la toma de decisiones estratégicas, será preciso: 1) tomar los recursos dedicados a la presentación de información sobre el cumplimiento y, en cambio, asignarlos a los nuevos procesos de seguimiento, evaluación y aprendizaje; 2) articular e incentivar una fuerte demanda de pruebas por parte de los encargados de tomar decisiones; 3) respaldar la utilización de las pruebas del Plan Estratégico para la toma de decisiones del Grupo Mundial de Gestión o de las oficinas en los países u oficinas regionales; y 4) elaborar enfoques técnicos más allá de las extensas encuestas de datos sociales a gran escala con el fin de registrar resultados.

74. Mejorar el flujo de conocimientos y el acceso a la capacidad técnica (prioridad media; sin gasto de recursos)

Entre las medidas fundamentales para fortalecer las capacidades técnicas que respalden la implementación, se incluyen: 1) mejorar el flujo de conocimientos y el acceso a la capacidad técnica, lo que incluye los conocimientos especializados en esferas esenciales y más recientes; 2) examinar la mejor manera en la que el UNICEF puede prestar asistencia técnica a través de sus recursos internos, en lugar de obtener dicha asistencia a través de alianzas o el mercado; y 3) facilitar oportunidades de aprendizaje para que el personal diversifique y fomente sus competencias en esferas críticas.

75. Definir y ejecutar un enfoque sistemático de las respuestas ante crisis mundiales (prioridad media; necesita recursos adicionales para elaborar e implementar sistemas pertinentes)

A partir de las lecciones mundiales documentadas que se han aprendido de la respuesta ante la COVID-19 y otras crisis sistémicas, el UNICEF debe considerar las acciones siguientes: 1) centrar más la atención en la previsión de tendencias, las predicciones y la preparación para responder ante crisis mundiales y de gran envergadura que no son específicas de las situaciones de respuesta ante emergencias; 2) ampliar el aprendizaje eficaz de las crisis sistémicas con evaluaciones a más largo plazo de los efectos y las respuestas; y 3) utilizar los análisis de previsión como base para la elaboración de documentos de programas para los países y fortalecer la programación adaptativa.

76. Esclarecer la atención que se presta a la acción por el clima (prioridad media; sin gasto de recursos)

Puesto que recientemente esta esfera se considera prioritaria y crítica para alcanzar los resultados del Plan Estratégico y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el UNICEF debe plantearse las acciones siguientes: 1) definir el nicho que ocupa la organización en la acción por el clima y la adaptación a este, y aclarar al personal y los asociados la atención que presta en estos ámbitos; y 2) aprovechar la marca UNICEF y la voz de niños y niñas como agentes del cambio.

77. El personal directivo del UNICEF presenta por separado una respuesta de la administración al informe de evaluación, dirigida a la Junta Ejecutiva.

VI. Proyecto de decisión

La Junta Ejecutiva

Toma nota del “Estudio de la evaluabilidad y evaluación formativa del posicionamiento del UNICEF para poner en práctica con éxito su Plan Estratégico para 2022-2025”, su resumen ([E/ICEF/2023/3](#)) y su respuesta de la administración ([E/ICEF/2023/4](#)).

Anexo

Estudio de la evaluabilidad y evaluación formativa del posicionamiento del UNICEF para poner en práctica con éxito su Plan Estratégico para 2022-2025

1. Por motivos de limitación de espacio, el estudio de la evaluabilidad y la evaluación formativa del posicionamiento del UNICEF para poner en práctica con éxito su Plan Estratégico para 2022-2025 no se incluyen en el presente anexo.
 2. El informe se encuentra disponible en el sitio web de la Oficina de Evaluación del UNICEF: <https://www.unicef.org/evaluation/reports#/>.
-