



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
1 de marzo de 2017
Español
Original: inglés

Período de sesiones anual de 2017

Nueva York, 30 de mayo a 9 de junio de 2017

Tema 8 del programa provisional

Evaluación

Evaluación conjunta de la eficacia institucional del PNUD

Resumen

Índice

<i>Capítulo</i>	<i>Página</i>
I. Introducción.....	2
II. Contexto	3
III. Constataciones	6
IV. Conclusiones	8
V. Recomendaciones	12
VI. Cuestiones que deberían seguir examinándose	13



I. Introducción

1. La Oficina de Evaluación Independiente (OEI) y la Oficina de Auditoría e Investigaciones (OAI) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) han realizado una evaluación conjunta de la eficacia institucional del PNUD, según lo convenido en el plan de evaluación a medio plazo de la OEI para 2014-2017 (DP/2014/5), aprobado por la Junta Ejecutiva.

2. El objetivo de la presente evaluación es valorar hasta qué punto las medidas políticas e institucionales, incluido el proceso de reestructuración asociado, han mejorado o tienen posibilidades de mejorar la capacidad del PNUD para ofrecer programas de mayor calidad y mejorar su eficacia institucional

3. En la evaluación se incluyen las actividades pertinentes realizadas por el PNUD durante el período 2010-2015, que comprendían los planes estratégicos correspondientes a 2008-2013 y 2014-2017, con especial hincapié en las iniciativas de estos últimos años. La evaluación tiene en cuenta la etapa inicial de la aplicación de las reformas del PNUD y reconoce que tal vez sea demasiado pronto para observar plenamente todos los resultados. Entre esas reformas se incluyen el fortalecimiento de la presencia regional del PNUD y la consolidación de las funciones normativas fundamentales para el proceso de cambio estructural iniciado en 2014, así como el conjunto de medidas aplicadas a título experimental en 2015 para aumentar la capacidad de las oficinas en los países de ejecutar programas de calidad superior. Por lo tanto, la evaluación tiene por objeto contribuir a reforzar el aprendizaje institucional especificando las oportunidades para mejorar la eficacia institucional del PNUD.

4. Asimismo, se proponía dar respuesta responder a la siguiente pregunta: ¿Hasta qué punto las medidas adoptadas desde 2010, cuyo objetivo era mejorar la calidad de los programas, aumentarán, o tendrán la probabilidad de aumentar, la capacidad del PNUD de ofrecer programas de mayor calidad y la eficacia institucional de la Organización? Más concretamente: ¿Es probable que las medidas destinadas a fortalecer la capacidad para ejecutar programas de calidad superior sean eficaces? ¿Es probable que las medidas encaminadas a fortalecer la presencia regional, incluida la consolidación de las funciones normativas, puedan contribuir al fortalecimiento de la capacidad para ejecutar programas de calidad superior?

5. El enfoque y las metodologías de la evaluación tenían por objeto orientar el análisis del marco teórico y las premisas básicas del Plan Estratégico para 2014-2017. La evaluación estuvo basada en gran parte en un metaanálisis de las evaluaciones y en auditorías y encuestas anteriores, como principales fuentes de datos. Además, se utilizaron como fuentes de información los datos facilitados por el propio PNUD, teniendo en cuenta la posible limitación de que esos informes suelen centrarse más en los logros que en los problemas encontrados. Asimismo, se llevó a cabo una recopilación de datos primarios sustanciales mediante misiones a cinco centros regionales, donde se mantuvieron también conversaciones con funcionarios de 45 oficinas en los países, reunidos en los centros regionales para organizar grupos de discusión. Asimismo, el equipo de evaluación celebró consultas con los Gobiernos, los donantes, los beneficiarios, los organismos de las Naciones Unidas y el personal de la sede. Para cerrar la triangulación, se prepararon y realizaron cinco encuestas diferentes en las oficinas en los países.

6. Luego, los datos reunidos se analizaron y, en la medida de lo posible, se cruzaron y triangularon para lograr la necesaria profundidad de análisis y obtener constataciones creíbles. La agregación y triangulación de las pruebas resultantes de varias fuentes y métodos permitieron disponer de un contexto y realizar un análisis en profundidad de algunas nuevas tendencias en el desempeño institucional del PNUD.

II. Contexto

7. En general, el PNUD asocia la “eficacia del desarrollo” con la contribución eficaz a los siete resultados de desarrollo que la Organización reconoció como prioritarios en su Plan Estratégico para 2014-2017. La “eficacia de organización” está asociada con los tres resultados clave de gestión interrelacionados que tienen por objeto sustentar la visión y los resultados en materia de desarrollo del Plan Estratégico: a) mayor calidad de los programas; 2) una mayor apertura de la Organización; y 3) gestión más eficaz de los recursos financieros y humanos.

8. La eficacia de organización del PNUD se determina cuantificando los resultados directos, responsables y atribuibles que controla la organización. Es de prever que la eficacia y la eficiencia institucionales respalden la eficacia en términos de desarrollo, que a su vez conduciría a la “eficacia institucional”. Ambos términos, “eficacia institucional” y “eficacia de organización”, se utilizan indistintamente en la presente evaluación, pues esa es la forma en que el PNUD utiliza esos conceptos en su actividad cotidiana.

9. La gestión basada en los resultados (GBR) ha sido parte integrante de la eficacia institucional y la generación de valor público desde su adopción por parte de muchos Gobiernos Miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) en los años noventa, y por los miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE más adelante, en ese mismo decenio. Sin embargo, la gestión basada en los resultados tiene sus límites en cuanto a lo que se puede lograr, dado que el contexto del desarrollo es dinámico y no lineal y que no todas las cuestiones de desempeño se pueden cuantificar. No obstante, sigue siendo una estrategia general de gestión.

10. La GBR se basa en el objetivo de desplazar el discurso sobre el desarrollo del nivel de la intervención a la vinculación de las funciones de gestión, las intervenciones (proyectos y programas) y los resultados institucionales. Su objetivo es armonizar los sistemas institucionales (rutinas y procesos de liderazgo y gestión, cultura, conocimientos y recursos humanos y financieros) y los dispositivos de participación para lograr resultados estratégicos. La GBR utiliza medidas para orientar la adopción de decisiones y el aprendizaje sobre qué es lo que funciona mejor y dónde lo hace, a fin de que los éxitos se puedan reproducir o proyectar en mayor escala y los procedimientos y procesos institucionales puedan adaptarse según convenga en apoyo de nuevas intervenciones. El liderazgo es un componente clave del éxito de la GBR, y un aspecto importante de la función de liderazgo en favor de la eficacia institucional en ese contexto es la gestión del aprendizaje a partir de los resultados obtenidos a fin de ampliar las innovaciones y extraer enseñanzas importantes.

11. El discurso de la GBR ha formado parte del programa de reforma de las Naciones Unidas desde finales de los últimos años noventa. Ha contribuido a un cambio de orientación en la gobernanza y gestión, en detrimento de las intervenciones/insumos (recursos), las actividades y los productos y en favor de los resultados. Esta insistencia en los resultados se debió sobre todo a las presiones de financiación ejercidas por los países donantes y su petición de que las Naciones Unidas dieran muestras de eficiencia y la eficacia.

12. En ese entorno cambiante del desarrollo institucional, se ha esperado siempre del PNUD que cumpliera diversos compromisos mundiales, regionales e institucionales teniendo en cuenta los principios de la eficacia de la ayuda enunciados en la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo: Apropiación, Armonización, Alineación y Resultados y Mutua Responsabilidad.

13. En el primer marco de financiación multianual para 2000-2003, el PNUD esbozó sus principales objetivos estratégicos y los recursos financieros necesarios para alcanzarlos. Identificó los resultados previstos de todas las oficinas en los países, establecidos en el marco de resultados estratégicos. Durante ese período, el PNUD supervisó los resultados alcanzados en varias dimensiones. En paralelo con esos acontecimientos, los planes de actividades del Administrador para 2000-2003 esbozaron la estrategia para transformar al PNUD en una organización más orientada a los resultados. Ello representó el comienzo oficial del proceso de reforma interna del PNUD, en el que se incluyeron las políticas, las asociaciones, las personas, el desempeño y los recursos. Además, se establecieron nuevos instrumentos y herramientas para la medición del desempeño con el fin de supervisar los progresos hacia el logro de los objetivos. Ello supuso la elaboración de un cuadro de mando integral, que ayudó a establecer metas, y un sistema para supervisar los planes de actividades del Administrador. El primer informe anual de resultados se introdujo como mecanismo de presentación de informes del marco de financiación multianual. Además, la garantía de calidad, la planificación y la supervisión y la presentación de informes sobre los resultados como principios de la GBR se siguieron incorporando mediante la mejora de los sistemas de programación, y se adoptaron iniciativas importantes para simplificar las prácticas institucionales y reducir los costos de transacción para las oficinas en los países.

14. El marco de financiación multianual para 2004-2007 incluyó medidas adicionales que el PNUD aplicaría para mejorar su capacidad institucional para prestar servicios de forma oportuna y eficaz y de esa manera contribuir a que los países en que se ejecutan programas logran los Objetivos de Desarrollo del Milenio y sus objetivos concretos de desarrollo nacional. Esas acciones se centraron en dos esferas principales: a) la prestación de servicios coherentes y basados en los conocimientos mediante la introducción de prácticas y líneas de servicios; y b) el mejoramiento de la eficacia y el desempeño del PNUD en la prestación de esos servicios.

15. Ese marco de financiación multianual introdujo el concepto de líneas de servicios, que serían una especie de límite flexible del apoyo que el PNUD debería ofrecer a los países, y se introdujeron los requisitos para el establecimiento de metas de resultados anuales. Como complemento, el PNUD elaboró un nuevo marco de rendición de cuentas, que incluía una política de supervisión y una política de evaluación. El marco de financiación multianual para 2004-2007 introdujo también una distinción entre el concepto de “eficacia del desarrollo” y el de “eficacia institucional”.

16. El Plan Estratégico para 2008-2011, posteriormente prorrogado hasta 2013, tenía como objetivo a) articular mejor las prioridades, objetivos, metas e indicadores de desempeño del PNUD; b) crear una base para la asignación de recursos internos; y c) establecer una plataforma más sólida para la gestión de los resultados generales. Una adición al Plan Estratégico esbozó el marco de resultados de desarrollo e institucionales, que detallaba los productos y servicios institucionales que el PNUD debía prestar para mejorar la eficacia y la eficiencia institucional para el logro de resultados en el ámbito del desarrollo. Esos resultados de la gestión se centraron en el mejoramiento de la rendición de cuentas; la introducción de los conceptos de gestión de los riesgos institucionales; y la integración de la planificación, la presupuestación, el desempeño y la gestión de los recursos humanos.

17. Para aumentar la eficacia y la eficiencia institucional durante el período del Plan Estratégico para 2008-2011, se adoptaron también las siguientes medidas: a) introducción de un marco de clasificación de los gastos para la presentación de informes sobre los resultados de gestión y eficacia de las actividades de desarrollo;

b) una estrategia para acelerar la respuesta del PNUD en los países afectados por crisis; c) profesionalización de la gestión de los recursos humanos; d) una mayor eficiencia en las adquisiciones; y e) adopción de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público

18. En 2011, la Administradora estableció un programa de transformación de la organización¹ para reforzar la eficacia de la organización mediante la renovación de las estructuras internas de adopción de decisiones, la realización de inversiones institucionales fundamentales y la racionalización de los procesos de contratación. Entre los elementos concretos se incluían los esfuerzos destinados a controlar los costos y los gastos y un examen del modelo operativo del PNUD. Cuatro retos debían recibir atención de la administración para asegurar que el PNUD continuara siendo eficaz: un personal de excelencia; preparación para hacer frente a los aumentos de la demanda²; reajuste de la organización; y eficiencia presupuestaria.

19. La evaluación independiente del Plan Estratégico para 2008-2013³ realizada por la OEI llegó a la conclusión de que era necesario fortalecer las oficinas en los países y aclarar las funciones y responsabilidades de la sede y los centros regionales y centros de servicios. También llegó a la conclusión de que el sistema de seguimiento y presentación de informes sobre el desempeño no era óptimo para una organización descentralizada que se ocupa de complejas cuestiones de desarrollo en contextos locales singulares. Se observó también que la mayor parte de las carteras de programas en los países no eran prioritarias ni se centraban en una serie de actividades básicas, lo que mermaba la eficiencia de la programación. Por último, a fin de aumentar la eficacia, el PNUD debía fortalecer las capacidades internas y externas de aprendizaje en los países y en toda la Organización.

20. El Plan Estratégico para 2014-2017 está basado en la orientación impartida por la Asamblea General en su resolución 67/226, de 21 de diciembre de 2012, sobre la revisión cuatrienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, así como en los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la evolución de la agenda para el desarrollo después de 2015, aprobada finalmente con el nombre de Objetivos de Desarrollo Sostenible. El PNUD debía abordar todavía las siguientes cuestiones: la falta de claridad sobre las funciones y responsabilidades, que obstaculiza las funciones normativas temáticas, la capacidad de adopción de decisiones, la gestión del desempeño y la rendición de cuentas; las ineficiencias y la duplicación de funciones, ya que en la Organización hay dependencias que desempeñan funciones similares; y la necesidad de una mejor armonización de la ejecución de los programas con el método de implementación.

21. Los donantes y las partes interesadas pidieron también que el PNUD mejorara la calidad de sus informes para poner de manifiesto los progresos de los resultados a nivel de los productos y la calidad de la programación. En particular, se pusieron de relieve los problemas de la falta de atención, la debilidad de los indicadores y la falta de conexión entre productos, resultados y efectos. La información sobre los indicadores relacionados con la programación en el PNUD incluía solo un año y un reducido número de resultados. No se disponía de datos suficientes sobre los productos y los resultados, no había información detallada sobre los resultados a

¹ E/2011/35.

² El “aumento de la demanda” hace referencia al despliegue rápido de especialistas experimentados en coordinación y otros especialistas en asistencia humanitaria. La capacidad de refuerzo se utiliza cuando se producen emergencias y desastres imprevistos, cuando una crisis se agrava o cuando una oficina se ve afectada por un caso de fuerza mayor, http://www.undp.org/content/undp/en/home/ourwork/crisispreventionandrecovery/focus_areas/immediate_crisis_response.html.

³ IEO evaluation of UNDP Strategic Plan, 2008-2013, mayo de 2013.

nivel de los países y no se observaba una relación adecuada entre los productos y el logro de resultados de nivel superior.

22. La introducción del Plan Estratégico se tradujo en una serie de medidas para la instrumentación de las estrategias mencionadas. Normalmente, las medidas programáticas se experimentaron antes de su plena aplicación. En la presente evaluación se examinarán las medidas adoptadas desde la preparación del Plan Estratégico para 2014-2017.

23. A nivel programático, los resultados de los programas del PNUD en los países se armonizaron con los resultados del Plan Estratégico y el número de resultados por cada uno de esos programas se limitó a un máximo de cuatro. Se introdujeron normas de calidad para la programación en todos los niveles. Se elaboraron siete criterios de calidad para la programación, con instrumentos de calificación para evaluar la calidad de los programas y proyectos en las fases de diseño, aplicación y cierre. Se introdujo un proceso revisado y obligatorio de control de calidad durante la fase de planificación y diseño de programas en los países y durante todo el ciclo de los proyectos del PNUD. Un primer proyecto piloto de las nuevas normas de garantía de calidad se aplicó en 23 oficinas en los países en 2014, lo que ayudó a detectar algunos problemas y esferas susceptibles de mejora. Para la segunda fase del proyecto piloto, de junio a diciembre de 2015, se agregaron otras 50 oficinas en los países a las 23 iniciales y se incorporaron instrumentos adaptados. Las distintas políticas y programas estaban plenamente en marcha en marzo de 2016. Se aprobaron también normas sobre la planificación y diseño de los documentos de programas para los países y los proyectos para lograr programas de mayor calidad. En 2014 y en diciembre de 2015 se revisó el modelo de los documentos de programas para los países para ofrecer una orientación más concreta sobre los requisitos para un programa de calidad. Se diseñó y aplicó una nueva política de supervisión, que dispone la recopilación y utilización de datos apropiados y creíbles como prueba para la supervisión de los progresos. Además, la política exige que las oficinas doten de recursos suficientes a la función de supervisión con arreglo a la ejecución anual de programas y que las oficinas regionales asignen al menos el 1% de los gastos anuales de desarrollo al seguimiento y evaluación.

24. En el plano institucional, las funciones normativas se consolidaron en el PNUD mediante la fusión de las oficinas pertinentes de formulación de políticas y asesoramiento normativo y se racionalizaron las relaciones jerárquicas. La presencia regional del PNUD se reforzó mediante el traslado de algunos funcionarios de la sede a los centros regionales.

III. Constataciones

Constatación 1

25. Resultaba difícil destacar la ventaja comparativa estratégica del sistema del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el valor añadido de los organismos, incluido el PNUD, en los Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD). Las deficiencias en el diseño y el contenido de los MANUD representan un riesgo para la calidad de fases posteriores de la programación para todos los organismos de las Naciones Unidas, incluidos los programas en los países del PNUD y las correspondientes carteras de proyectos.

Constatación 2

26. Los documentos de programas de países son ahora más estratégicos y se ha mejorado su calidad implicando de manera más eficaz a múltiples partes de la Organización para garantizar la calidad de los documentos y promover una mayor integración entre las esferas y las cuestiones temáticas, así como una mayor atención al Plan Estratégico y una mayor armonización con él. La labor de armonización, sin embargo, todavía está en curso. Los documentos de programas de países examinados no aportaban información suficiente sobre el valor añadido, las ventajas comparativas y las estrategias de asociación del PNUD.

Constatación 3

27. La introducción de normas de calidad representó una mejora en el establecimiento de directrices para toda la institución sobre la calidad de los programas y proyectos. No obstante, las condiciones para cumplir las normas no se dan en todas las oficinas en los países, y no es probable que estas se adhieran plenamente a las normas a corto plazo. Las normas de calidad son complejas y, en cierta medida, difíciles de alcanzar.

Constatación 4

28. El entendimiento y la aceptación del nuevo sistema de garantía de calidad para mejorar la calidad de los programas y proyectos dejaba algo que desear y la fiabilidad de las opiniones sobre la calidad era susceptible de mejora. No se dan todas las condiciones necesarias para garantizar la plena aplicación del nuevo sistema.

Constatación 5

29. La introducción de la teoría del cambio es un paso positivo para mejorar el diseño y la calidad de los programas y proyectos. Sin embargo, el concepto de la teoría del cambio no se comprende plenamente ni se aplica de forma adecuada durante el proceso de programación.

Constatación 6

30. La falta de recursos, personal y competencia en apoyo de la supervisión ha socavado la capacidad del PNUD para supervisar los resultados de manera más eficaz a fin de gestionar los conocimientos y seguir mejorando la calidad de los programas.

Constatación 7

31. La limitación de recursos puede impedir el éxito de la estrategia recientemente puesta en marcha para mejorar la calidad de las evaluaciones descentralizadas. Además, la Organización sigue avanzando lentamente hacia la instauración de una cultura que utilice de manera más eficaz las conclusiones, las recomendaciones y la experiencia adquirida en las evaluaciones a fin de contribuir a la gestión de los conocimientos e influir en la adopción de decisiones estratégicas y oportunas.

Constatación 8

32. Ha mejorado la utilización de datos cuantitativos y cualitativos para poner de manifiesto los progresos realizados en la presentación de informes del PNUD. Las oficinas en los países siguen teniendo problemas para la presentación de informes en lo que respecta a la utilidad, plazos, duración y frecuencia de los informes, así como para garantizar la fiabilidad en la presentación de los datos sobre el

desempeño y, en el caso de los usuarios externos en los países, en lo que se refiere al idioma utilizado y la longitud de los informes.

Constatación 9

33. Las medidas encaminadas a fortalecer la presencia regional del PNUD son especialmente valoradas por las oficinas en los países, y el proceso de consolidación de las funciones normativas es en gran parte operacional. Sin embargo, no está claro hasta qué punto las medidas han contribuido o pueden contribuir al fortalecimiento de la capacidad para ejecutar programas de calidad superior, habida cuenta de que no se han abordado adecuadamente los principales problemas de las oficinas en los países; la falta de recursos y capacidades es motivo de especial preocupación, ya que puede condicionar el fortalecimiento y la sostenibilidad de la presencia regional.

Constatación 10

34. La reestructuración de la Organización y las medidas para fortalecer la presencia regional y consolidar las funciones normativas se vieron afectadas por la escasez de recursos y los modelos de financiación sostenible. Sin embargo, la medida en que las oficinas regionales y centros de servicios podrán apoyar adecuadamente a las oficinas de los países dependerá de los recursos que las regiones y las oficinas en los países puedan movilizar para pagar el costo adicional de los servicios regionales y normativos. La expectativa de recuperar los gastos de apoyo en materia de políticas a través de los solicitantes de servicios (o las oficinas en los países) mediante el cálculo de los costos directos de los proyectos parece poco realista a corto plazo, y es probable que la falta de recursos obstaculice el fortalecimiento de la presencia regional en un futuro próximo.

IV. Conclusiones

Conclusión general

35. Hay indicios de mejoras en la calidad de los programas del PNUD. Los documentos de programas por países son más estratégicos y logran con mayor eficacia la participación de múltiples sectores de la Organización en la garantía de la calidad. También ha progresado la garantía de la calidad de los programas del PNUD a fin de facilitar la programación y la presupuestación basada en los resultados. Medidas institucionales como el examen estructural, entre cuyos objetivos se incluirían el fortalecimiento de la presencia regional y la consolidación de las funciones normativas, han aclarado el reparto de algunas funciones y responsabilidades entre las instancias regionales y la sede y son muy valoradas por las oficinas en los países.

36. Sin embargo, no se puede concluir que las medidas adoptadas en la actualidad tengan efectos importantes, tangibles y sostenibles en la calidad de los programas, o que puedan dar buenos resultados, habida cuenta de los múltiples factores que deben abordarse, como el liderazgo, la comunicación y los recursos. Además, no se han calculados los costos de las medidas necesarias para lograr una programación de mayor calidad y, por tanto, no está claro si el PNUD podrá hacer todas las inversiones necesarias.

37. El PNUD está inmerso en un proceso de cambio, y la sostenibilidad de las medidas para aumentar la eficacia institucional a través de las nuevas medidas institucionales y programáticas puede correr peligro debido a la falta de recursos y modelos de financiación sostenible. Sin esfuerzos adicionales e inversiones selectivas para fortalecer la capacidad, es poco probable que las medidas

programáticas e institucionales se apliquen plenamente, mejoren de forma significativa la calidad de los programas y aumenten la eficacia institucional de manera sostenible.

38. La programación de alta calidad basada en resultados entraña algo más que el cumplimiento de las normas de calidad y la presentación de informes sobre los resultados, aunque ello sea importante para el personal directivo superior, los donantes y otras partes interesadas clave. Requiere también aprendizaje a fin de mejorar la programación con ayuda de información basada en los resultados procedente de evaluaciones, auditorías e instrumentos institucionales de supervisión y presentación de informes. El PNUD necesita liderazgo para seguir inculcando en toda la Organización una cultura basada en los resultados, que utilice eficazmente los conocimientos para mejorar los resultados y tenga en cuenta tanto los éxitos como los fracasos.

Conclusión 1

39. Los MANUD y los documentos de programas de países están mejor armonizados con las prioridades del Plan Estratégico e incorporan los Objetivos de Desarrollo Sostenible, pero en la mayoría de los casos no reflejan la ventaja comparativa estratégica del PNUD ni la forma en que el PNUD debe añadir valor a las iniciativas de desarrollo. En los documentos de programas de países no se observa una utilización y comprensión suficiente del concepto de teoría del cambio, que podría haber proporcionado una visión y un enfoque más integrados.

40. Para incorporar los criterios de calidad en el núcleo del proceso de programación deben darse las condiciones necesarias para una garantía de calidad eficaz que haga asequibles las normas pertinentes. No es ese el caso actualmente, lo que repercute en la planificación y el diseño de programas y proyectos y, probablemente, mermará la calidad de los resultados de los programas. El PNUD debe calcular todavía el tiempo y el costo de las medidas para lograr una garantía de calidad eficaz y, hasta la fecha, no se han reservado ni constituido créditos presupuestarios⁴ que permitan a las oficinas en los países sufragar los gastos conexos.

41. Las oficinas en los países, y las oficinas regionales en particular, tienen dificultades para aplicar los conceptos de la teoría del cambio y para traducir el proceso de planificación en marcos de resultados y recursos.

42. Casi todo el personal de las oficinas en los países y los centros y oficinales regionales mencionaron sistemáticamente que los principales problemas estaban y seguían estando relacionados con los recursos y las capacidades conexas. Las medidas programáticas no abordaron ese problema de fondo; por ello, se prevé que las medidas institucionales tengan solo un efecto marginal. Las oficinas en los países comprenden que el PNUD debe mejorar la calidad de sus programas y proyectos, pero consideran que no se dispone de los medios para realizar las inversiones necesarias. Esa situación parece representar un obstáculo infranqueable y es probable que limite la eficacia de las medidas.

43. La amplia gama de consultas con las partes interesadas mantenidas por el equipo de evaluación pusieron de manifiesto que la mayoría de los funcionarios, y en particular los administradores, necesitan más capacitación en materia de GBR. Se requiere una evaluación de alcance institucional sobre las necesidades de capacitación del personal, que van desde el personal directivo superior a los

⁴ Los recursos para la garantía de calidad deben recuperarse a través de los gastos directos de los proyectos. Como estos son una novedad, ese cambio aún no está todavía arraigado en la Organización, y no es claro si las oficinas en los países son conscientes de ello.

directores de programas y asociados. Asimismo, no se ha ofrecido capacitación suficiente a los asociados en la ejecución, cuya participación es esencial.

44. La utilización de datos empíricos en la presentación de informes ha aumentado, pero hay poca constancia de su empleo para mejorar el aprendizaje, el diseño y la ejecución y para dar un cambio de rumbo. Se han puesto en marcha una política de supervisión y una estrategia para mejorar la calidad de las evaluaciones descentralizadas con el fin de mejorar la utilización de datos creíbles. Sin embargo, hasta la fecha han sido pocos los avances coherentes registrados en apoyo del aprendizaje de base empírica para mejorar los resultados en las intervenciones y entre ellas. Dado que las intervenciones del PNUD están basadas en relaciones de asociación, las medidas no pueden ser aplicadas por el PNUD en solitario.

Conclusión 2

45. Los cambios asociados a la reestructuración institucional con el fin de fortalecer la presencia regional y consolidar las funciones normativas contribuyeron a una división más clara de las funciones, las responsabilidades y la rendición de cuentas, pero en diversos grados en las diferentes regiones. La sostenibilidad de esos cambios es incierta, habida cuenta de la falta de recursos para dotar de personal a los centros regionales y para que las oficinas en los países paguen los servicios regionales.

46. Las oficinas en los países, en particular, acogieron con satisfacción la mayor disponibilidad real o potencial y la proximidad del personal de los centros de servicios, pues gracias a ello hay ahora más probabilidades de que los asesores regionales participen y comprendan mejor el contexto, las necesidades y los problemas de las oficinas en los países de la región. Las funciones no se comprenden plenamente en todas las regiones, y en algunos casos las oficinas en los países no tienen claro cuáles son los servicios y las personas de referencia disponibles. En dos de los centros, la nueva estructura y la gestión matricial han creado estratos jerárquicos adicionales y poco claros en la presentación informes así como obstáculos en las relaciones desde la sede y con la sede. La capacidad más eficaz de toma de decisiones y la mayor integración entre los asesores de las oficinas regionales y los asesores de la Dirección de Políticas y de Apoyo de Programas aumentan cuando los centros están dirigidos por directores adjuntos de las oficinas regionales. Dos centros regionales parecen haber centralizado más la adopción de decisiones en Nueva York, en lugar de empoderar a los centros regionales para reforzar la presencia regional y consolidar las funciones normativas.

47. La incertidumbre de los recursos financieros ha dado lugar a situaciones contractuales frágiles y, si persisten las prologadas vacantes en puestos clave y aumenta la demanda de las oficinas en los países, es probable que la escasez de personal incida negativamente en la capacidad de los centros de prestar apoyo oportuno y de alta calidad. Además, no todas las oficinas en los países y asociados están dispuestos a pagar los gastos directos de los proyectos correspondientes a los servicios regionales.

48. Según el PNUD, el examen estructural arrojó un total de ahorros anuales de 33 millones de dólares en salarios y alquileres. El ulterior examen de la OAI confirmó esa cifra. En cambio, al mismo tiempo, la Organización incurrió en gastos excepcionales de ejecución por un total de 35 millones de dólares entre 2014 y 2015. Así pues, la ganancia neta del examen estructural para 2014-2015 se transforma en un saldo negativo de 2 millones de dólares, debido a los gastos adicionales.

Conclusión 3

49. La GBR sigue estando relacionada más bien con prácticas orientadas a la observancia para cumplir los requisitos de presentación de informes, con escaso interés en el aprendizaje a partir de datos empíricos para mejorar la gestión de los conocimientos en orden a la adopción de decisiones y mejorar el desempeño con asignaciones financieras selectivas. A fin de institucionalizar la GBR, el PNUD debe seguir buscando el equilibrio entre la observancia a los efectos de la presentación de informes y el aprendizaje para mejorar los resultados y la eficacia institucional. Se requiere una mejor comprensión de lo que puede lograr la GBR para cumplir la promesa de que el PNUD será una organización impulsada por los resultados y basada en los conocimientos.

50. La GBR sigue siendo competencia de los coordinadores y expertos en esa forma de gestión y en el seguimiento y evaluación. La comprensión errónea de la práctica y el valor de la GBR como medio de aprendizaje para mejorar los resultados ha impedido a las oficinas en los países utilizar adecuadamente la gestión de los conocimientos en beneficio de la calidad general de los programas y proyectos y la gestión orientada a los resultados. Menos de la mitad del personal del PNUD contactado en el marco de la evaluación consideraba estar totalmente al día de las necesidades institucionales y las directrices del PNUD sobre la forma de interpretar y aplicar los conceptos de la GBR. Además de ese problema interno, la mayoría de las partes externas interesadas en la elaboración de proyectos del PNUD tampoco está al día de los requisitos de calidad de la GBR del PNUD.

51. Existe una demanda clara y aún no satisfecha de que la gestión del conocimiento contribuya más a ayudar a la Organización a aprender mejor de los datos empíricos para obtener mejores resultados. El personal directivo debe alentar con mayor eficacia una “cultura de resultados” que vaya más allá de la presentación de informes y entienda la GBR como un proceso institucional ininterrumpido de autoaprendizaje a partir de los éxitos y fracasos y de la innovación, y no como una mera práctica de seguimiento y evaluación para la presentación de informes.

Conclusión 4

52. Es posible que los recursos humanos y financieros para cumplir los requisitos institucionales de la programación y las reformas estructurales sean insuficientes, debido a que se no estimó adecuadamente el costo de las medidas para una programación de mayor calidad. Habida cuenta de la interdependencia de los recursos financieros y humanos, las limitaciones presupuestarias han provocado una escasez de personal y de tiempo que, probablemente, tendrá efectos negativos en el desempeño, a menos que se adopten medidas adicionales de priorización.

53. La disponibilidad de recursos financieros y humanos suficientes es un factor fundamental que influye en la sostenibilidad de los centros regionales, de los que se espera normalmente que recuperen los costos de los servicios prestados a las oficinas en los países, que en muchos casos no están en condiciones de pagar las elevadas tasas de los centros regionales. El nivel de apoyo que las oficinas y centros regionales podrán ofrecer a las oficinas en los países dependerá de los recursos que las regiones y las oficinas en los países puedan movilizar para pagar las tasas adicionales en concepto de servicios regionales y normativos. La expectativa de recuperar los gastos de apoyo normativo de los solicitantes de los servicios (o proyectos) mediante el cálculo de los costos directos del proyecto parece poco realista a corto plazo, y es probable que la falta de recursos dificulte el fortalecimiento de la presencia regional en un futuro próximo. La aplicación plena de los costos directos de los proyectos requerirá más negociaciones con los asociados en los proyectos y un enfoque de la presupuestación de proyectos basada

en los resultados que tenga en cuenta todas las aportaciones para la aplicación, incluidos los conocimientos técnicos, cualquiera que sea su fuente. Ese proceso puede ser largo.

54. Muchos puestos abiertos o previstos en los centros regionales han estado vacantes debido a las restricciones financieras. En la actualidad, está vacante la cuarta parte de los puestos de la Dirección de Políticas y de Apoyo de Programas en todas las regiones y en la sede. El personal del PNUD ha dado en general pruebas de resiliencia y adaptabilidad, pero el nivel de compromiso se ve minado por la falta de recursos para invertir en ellos.

55. Además de la inversión en la capacidad de GBR, hay otros factores de costo que influyen en la aplicación de todas las medidas y reformas en la mayor medida posible. No se ha calculado debidamente el costo de las medidas para lograr una programación de mayor calidad y, por tanto, no está claro si el PNUD podrá hacer todas las inversiones necesarias. De hecho, el cumplimiento pleno de las normas de calidad tiene un costo, pero ese costo no se ha calculado debidamente y el supuesto de que puedan ser absorbidos por las oficinas en los países es cuestionable. Sin un mejor conocimiento de todos los costos que conlleva la adhesión a las normas de calidad, no es posible conseguir el nivel de inversiones incidentales y estructurales.

56. Además, la escasez de personal impide aplicar adecuadamente los procedimientos de garantía de la calidad porque las oficinas en los países pequeños, con un número limitado de funcionarios, tienen problemas para deslindar las funciones y las responsabilidades. Por ello, resulta bastante difícil cumplir los requisitos para las funciones de supervisión y garantía de la calidad en forma independiente y de conformidad con las normas de calidad institucionales. Más de la mitad de las oficinas en los países contactadas declararon que no podían asignar tiempo suficiente para que los encargados de la garantía de la calidad examinaran con rigor todas las propuestas de proyectos que se les presentaban. Esas limitaciones pueden mermar la eficacia de las medidas adoptadas para mejorar la calidad de los programas y aumentar la eficacia institucional del PNUD.

V. Recomendaciones

Recomendación 1

57. Teniendo en cuenta el contenido del MANUD y la orientación impartida en las normas de calidad del PNUD, las oficinas en los países deben velar por que la ventaja comparativa y el valor añadido del PNUD se identifiquen debidamente aportando datos que acrediten por qué el PNUD está en mejores condiciones que otras instituciones para realizar un determinado programa.

Recomendación 2

58. El PNUD debería velar por que todas las oficinas en los países comprendan plenamente y apliquen de forma adecuada el concepto de la teoría del cambio en el proceso de programación mediante una evaluación exhaustiva de la integridad y la lógica interna de la teoría del cambio antes de presentar los documentos de programas de países a la Junta Ejecutiva.

Recomendación 3

59. El PNUD debería evaluar los costos de la aplicación del nuevo sistema de garantía de la calidad de los programas y proyectos a fin de determinar si las necesidades de recursos del sistema reformado pueden atenderse de manera sostenible con los planes presupuestados para una aplicación gradual y, en caso

afirmativo, cómo hacerlo. Con arreglo al presupuesto disponible, el PNUD debería dar prioridad a los componentes de la calidad que las oficinas en los países deben respetar plenamente.

Recomendación 4

60. El PNUD debería reevaluar la sostenibilidad financiera del modelo de centros regionales y de servicios, incluidas las asignaciones de destino de los asesores de política de la Dirección de Políticas y de Apoyo de Programas.

Recomendación 5

61. El PNUD debería lograr una mayor competencia en materia GBR, con especial atención al aprendizaje y a la gestión de los conocimientos para lograr una mayor eficacia, insistiendo no tanto en comprobar los resultados como en mejorarlos. A fin de institucionalizar eficazmente la GBR, el desarrollo de la capacidad debe conseguirse con una gran variedad de enfoques e incluir a todo el personal, desde el personal directivo y los administradores superiores a los directores de programas y asociados. El desarrollo de la capacidad debe ampliarse también a los asociados en la ejecución, cuya participación es esencial para que los conjuntos de datos nacionales mejoren y contribuyan al cumplimiento de los requisitos de presentación de informes del PNUD. Debería prestarse también atención a la promoción de una cultura institucional que utilice de manera más eficaz las conclusiones, las recomendaciones y la experiencia adquirida gracias a las evaluaciones y las auditorías a fin de contribuir a la gestión de los conocimientos y a la adopción de decisiones estratégicas y oportunas.

Recomendación 6

62. El personal directivo del PNUD debería dar prioridad a las inversiones en la gestión de los conocimientos, que deben ir más allá del aprovechamiento de las prácticas óptimas y utilizar las enseñanzas aprendidas de cada contexto de éxitos y fracasos para contribuir a la eficacia y mejorar los resultados. La función de liderazgo es fundamental para garantizar un entorno propicio y el apoyo al PNUD y mejorar la colaboración y la comunicación a fin de seguir fomentando en toda la Organización una cultura basada en los resultados, que acoja favorablemente la reflexión crítica sobre el desempeño y la gestión eficaz de los conocimientos para mejorar los resultados, en cuyo contexto los éxitos y los fracasos son vehículos de aprendizaje igualmente importantes. La dirección debe alentar eficazmente una “cultura de resultados” que vaya más allá de la presentación de informes y entienda la GBR como un medio de autoaprendizaje institucional permanente a partir tanto de los éxitos como de los fracasos y de la innovación, y no solo de seguimiento y evaluación para la presentación de informes.

VI. Cuestiones que deberían seguir examinándose

63. En general, es demasiado pronto para atribuir la mejora en la calidad de los programas, y mucho menos los resultados de desarrollo, a las medidas de programación introducidas recientemente, ya que la mayoría de ellas no se han aplicado aún de manera eficaz. La dirección debe todavía prestar apoyo adecuado para que la Organización se adapte y aplique las nuevas medidas y gestione los conocimientos utilizando más abiertamente datos empíricos sobre los éxitos y fracasos para mejorar la calidad de los programas y aumentar la eficacia institucional.

64. Si bien los requisitos de los sistemas ampliados de GBR y garantía de la calidad se comprenden cada vez mejor, las oficinas en los países y las oficinas

regionales tienen múltiples problemas financieros y de capacidad para aplicar eficazmente las nuevas medidas y la GBR. El calendario, la secuencia, el contenido y la forma en que la aplicación se introdujeron medidas generaron importantes limitaciones en la ejecución.

65. Las medidas destinadas a mejorar la calidad de los programas, sustentadas por la GBR, no resaltan suficientemente el componente de aprendizaje a partir de los éxitos y fracasos ni la importancia de la gestión de los conocimientos —que es la esencia misma de la GBR— para aumentar la eficacia de los resultados. En el PNUD muchos entienden la GBR como equivalente de seguimiento y evaluación, planificación del trabajo y presentación de informes para lograr el cumplimiento.

66. Las entrevistas realizadas con los principales interesados y el metaanálisis de las evaluaciones y los informes anuales de resultados permitieron llegar a la conclusión de que la gestión de los conocimientos estaba todavía centrada principalmente en la incorporación de las prácticas óptimas, y no necesariamente en la experiencia adquirida en cada contexto de éxito y de fracaso para aumentar la eficacia y mejorar los resultados. El PNUD ha introducido solo recientemente en el marco de sus oportunidades de presentación de informes (Informe Anual de Resultados, 2015) preguntas orientadas al aprendizaje a partir de los fracasos. Ello puede representar un paso importante hacia un cambio cultural si la dirección es capaz de valorar esas aportaciones y comprometerse con los cambios a partir de las pruebas empíricas presentadas.

67. Para que el PNUD sea una organización impulsada por las pruebas empíricas, de aprendizaje y basada en los conocimientos, debe encontrar una forma más eficaz de invertir en la GBR, yendo más allá de los centros de coordinación de la GBR y el seguimiento y la evaluación, los seminarios web y los cursos en línea. A fin de institucionalizar eficazmente la GBR, el desarrollo de la capacidad debe conseguirse con una amplia gama de enfoques y contar con todo el personal, desde la dirección y el personal directivo superior hasta los directores de programas y asociados. El desarrollo de la capacidad debería ampliarse también a los asociados en la ejecución, cuya participación es esencial para que los conjuntos de datos nacionales mejoren y contribuyan al cumplimiento de los requisitos de presentación de informes del PNUD.

68. El PNUD es consciente de que esta condición es fundamental y en el plan de trabajo anual para 2016 se reconoce que la Organización “tiene todavía un camino que recorrer hacia el cambio de actitudes, comportamientos, procesos, prácticas y aptitudes... Hay indicios de que la mayoría del personal tal vez considere esos esfuerzos como un fenómeno pasajero e impulsado por la necesidad de aplicación y por la sede. La tarea se complica todavía más por lo que sigue siendo una considerable falta de inversión de la Organización en la capacidad de GBR, que impide a las oficinas en los países, en particular, lograr un cambio sustancial en el uso de los datos y en la calidad general de la elaboración de programas y proyectos, la gestión y el seguimiento y evaluación”⁵. No obstante, el plan de trabajo anual no da ninguna pista de cómo se debe plantear exactamente esta escasez de inversiones en la capacidad de GBR, aunque destaca tres líneas de acción para recaudar fondos: a) ampliar la base de financiación; b) mayor volumen de actividad para obtener más ingresos procedentes de los gastos generales; y c) mejores métodos de recuperación de los costos. No obstante, no hay ningún indicio de que alguna de esas líneas de acción vaya a dar resultado a corto plazo.

69. El PNUD habrá aprovechado todo el potencial de la GBR cuando su personal y sus asociados se sientan también cómodos probando y adaptando las teorías del cambio y

⁵ UNDP Annual Business Plan 2016, 2 de diciembre de 2015, pág. 7.

utilicen los datos empíricos para comprender qué es lo que funciona mejor, para quién y en qué contextos. Sin embargo, hasta la fecha, el análisis de los informes anuales de resultados revela que las oficinas en los países siguen estando más centradas en comprobar los resultados con datos creíbles de más calidad pero todavía limitados que en mejorar los resultados basados en datos creíbles obtenidos a partir de las enseñanzas extraídas de los éxitos y los fracasos.

70. A pesar del buen resultado de las inversiones, como el caso anterior de las comunidades de práctica en Teamworks y Yammer para promover los recursos de aprendizaje, las oficinas en los países consideran que el personal de los centros regionales y los metaanálisis de las evaluaciones de los resultados de las actividades de desarrollo, los centros y las oficinas pueden desempeñar un papel más importante en la gestión de los conocimientos orientada a mejorar la eficacia. Se ha elaborado una estrategia de gestión de los conocimientos para hacer posibles las comunidades de práctica, la localización de aptitudes, las reservas de talento y una base de datos de la experiencia adquirida, entre otras innovaciones. Sin embargo, según el personal de gestión de los conocimientos entrevistado para esta evaluación, la carga financiera ejerce una fuerte presión sobre las inversiones necesarias para la gestión de los conocimientos.

71. El aprendizaje a partir de los fracasos es muy valioso, pero según el personal que supervisa los informes anuales de resultados y la garantía de calidad y algunos directivos superiores, incluidos representantes residentes, ese proceso está mejorando pero dista aún de haber alcanzado la zona de confort para una organización con limitaciones financieras, donde el personal teme notificar los fracasos y, quizá, incurrir en recortes financieros adicionales.

72. El personal de algunas regiones manifestó que el impulso decidido en favor de las innovaciones, cuando procede de la dirección, está ayudando a difundir las mejores prácticas, pero el PNUD dista todavía mucho de acoger favorablemente el aprendizaje a partir de los fracasos y difundir esos conocimientos para lograr inversiones más eficaces.

73. También hay ejemplos de gestión limitada de los conocimientos debido a la desconexión y falta de coordinación de las iniciativas para aprovechar las enseñanzas. Por ejemplo, mientras que una región comunicó que tenía problemas metodológicos para tratar de aprovechar las enseñanzas de los informes anuales de resultados, otra realizó esfuerzos similares sin haber consultado a la primera. Durante ese mismo período, la Dirección de Políticas y de Apoyo de Programas trató también de aprovechar las enseñanzas aprendidas de esos informes. La falta de coordinación de los procesos se traduce en duplicación de esfuerzos, oportunidades perdidas, mala gestión de los conocimientos e ineficacia.

74. Las oficinas en los países ven con optimismo la capacidad de transformación que los centros regionales tienen para contribuir a que el PNUD llegue a ser una Organización más eficaz basada en los conocimientos. Proponen diversas posibilidades que contribuirían a mejorar una cultura basada en los resultados y los conocimientos en el PNUD, como el apoyo a los intercambios más sistemáticos entre países y la compilación estructurada de información sobre qué es lo que ha fracasado en el pasado y cuáles son las posibles soluciones prácticas a los problemas operacionales y de programación similares.

75. El liderazgo del PNUD es fundamental para promover una cultura de resultados que estimule la reflexión crítica sobre los éxitos y fracasos como un valor para el aprendizaje institucional. Por lo tanto, los éxitos y los fracasos deben reconocerse y, sobre todo, se debe promover un clima que aliente al personal a reflexionar con espíritu crítico sobre el desempeño como medio para mejorar. La tendencia observada en los funcionarios entrevistados sobre el terreno y en la sede indicaba que ese ideal no se había hecho realidad. La renuencia a hablar abiertamente de los fracasos inhibe el pensamiento innovador y la innovación, y no permite que el personal aproveche plenamente las oportunidades de aprendizaje para mejorar la eficacia y la eficiencia. A largo plazo, una

cultura abierta ayudará a la Organización a practicar más la autorreflexión y, por lo tanto, a ser más relevante.

76. Con frecuencia, el personal tiene también miedo no solo a perder recursos, sino también perjudicar las oportunidades futuras y la reputación del PNUD al poner de relieve los malos resultados. Sin embargo, el verdadero compromiso con la Organización debe trascender la preocupación por el riesgo para la reputación a corto plazo y considerar más bien el efecto adverso de los resultados negativos y pensar en la eficacia y la sostenibilidad a largo plazo de una organización creíble.

77. El fracaso forma parte del desarrollo y es sumamente importante para el aprendizaje. Por lo tanto, en un contexto de desarrollo, todo plan de trabajo, si bien importante y necesario, debería considerarse, en el mejor de los casos, como una aspiración que es difícil de aplicar en forma lineal en los plazos previstos, con recursos limitados, cuando el entorno externo está cambiando constantemente. La opinión sobre los éxitos y fracasos del PNUD en todos los niveles debe entenderse en un contexto en el que la Organización se esfuerza por obtener resultados en entornos dinámicos y a veces imprevisibles, con otros asociados y teniendo que negociar sus programas en los países en cooperación con los gobiernos, con resultados que quizá no estén perfectamente alineados con los planes estratégicos institucionales o los planes de trabajo locales del PNUD. Además, el hecho de que no se logre un resultado en la forma específica prevista en el plan de trabajo debe contextualizarse.

78. Es difícil evaluar en forma agregada una Organización con una cartera de proyectos tan abultada y compleja, habida cuenta de la enorme cantidad de resultados comprometidos y conseguidos en múltiples niveles. Sin embargo, una reflexión abierta y crítica sobre los éxitos y los fracasos, junto con evaluaciones independientes creíbles del desempeño, puede validar la presentación oficial de informes, aportar sugerencias útiles para corregir el rumbo y mejorar la eficacia institucional. Una atención centrada en la reflexión crítica con fines de aprendizaje permitirá corregir el rumbo en tiempo real y en contextos reales, lo que hará ver que el PNUD es una organización de aprendizaje y receptiva y confirmará su valor como asociado para el desarrollo.

79. Para utilizar la GBR con el fin de aumentar la eficacia institucional y conseguir resultados de calidad en los programas y proyectos, el PNUD debe familiarizarse mejor con la comprobación de las teorías del cambio, que a menudo no consiguen demostrar la veracidad de la teoría o hipótesis que está utilizando un programa, lo cual es normal. Ciertamente, el desarrollo requiere constancia en los objetivos a nivel de resultados, pero el personal debe ser capaz de modificar los planes, cuando lo justifiquen las pruebas, y corregir el rumbo.

80. La alineación, la armonización, las nuevas normas de calidad, los nuevos procesos de garantía de la calidad, las nuevas plantillas y los nuevos requisitos de supervisión, cumplimiento y evaluación son novedades recientes cuyo objetivo es mejorar la calidad de los programas y aumentar la eficacia institucional del PNUD. Sin embargo, a menos que la mayor atención a la GBR y las medidas adicionales de supervisión y garantía de calidad vayan acompañadas de un liderazgo adecuado para un mejor aprendizaje a partir de las pruebas y se consigan beneficios, habida cuenta de las actuales realidades fiscales, esos sistemas pueden sobrecargar todavía más a las oficinas en los países, en vez de mejorar la calidad de los programas y la eficacia. Las oficinas en los países se ven obligadas a hacer demasiado y a hacerlo demasiado rápido, por lo que es difícil que atiendan esas peticiones y al mismo tiempo obtengan resultados de calidad y sigan siendo el asociado preferido en un entorno de financiación cada vez más difícil. Desde la perspectiva de las oficinas en los países, es aconsejable un equilibrio en el nivel de esfuerzo en las tareas de GBR para no renunciar al objetivo central del PNUD de responder rápidamente a las necesidades de sus asociados.