



Consejo Económico y Social

Distr. general
14 de diciembre de 2020
Español
Original: inglés

Adopción de decisiones

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Junta Ejecutiva

Primer período ordinario de sesiones de 2021

9 a 12 de febrero de 2021

Tema 8 del programa provisional*

Evaluación del Plan Estratégico del UNICEF para 2018-2021

Resumen**

Resumen

La presente evaluación del Plan Estratégico del UNICEF para 2018-2021 es la primera de este tipo. Su propósito principal es evaluar el uso del Plan Estratégico como herramienta para orientar al UNICEF y gestionar sus actividades; facilitar el aprendizaje a partir de la experiencia del UNICEF durante el período de aplicación del Plan Estratégico (2018-2021); y presentar recomendaciones aplicables con respecto a la estrategia general y al proceso de planificación estratégica de la organización para el próximo ciclo de planificación estratégica.

En general, la evaluación concluyó que el Plan Estratégico era muy pertinente y estaba en plena armonía con la misión del UNICEF, la Convención sobre los Derechos del Niño y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Las partes interesadas lo valoraban por proporcionar un marco holístico a la vez que permitía la flexibilidad necesaria para adaptar los programas a nivel nacional a las prioridades nacionales y los derechos del niño. Las estrategias de cambio del Plan Estratégico se consideraban un elemento innovador especialmente importante. Al mismo tiempo, se observaron dificultades en relación con la programación multisectorial, el fortalecimiento del nexo acción humanitaria-desarrollo, el seguimiento y la presentación de informes, la participación de los niños y la distribución de recursos, entre otras cuestiones. La evaluación formula una serie de recomendaciones en relación con estas cuestiones, así como para reforzar las contribuciones del UNICEF a la agenda de reforma del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo.

* E/ICEF/2021/1.

** 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).



En la sección V se recogen los elementos de una posible decisión para su examen por parte de la Junta Ejecutiva.

I. Introducción

1. La presente evaluación del Plan Estratégico del UNICEF para 2018-2021 es la primera de este tipo y se llevó a cabo de conformidad con las disposiciones de la política de evaluación del UNICEF y las normas del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas. El propósito principal de la evaluación es:

a) Evaluar el uso del Plan Estratégico como herramienta para orientar al UNICEF y gestionar sus actividades;

b) Facilitar el aprendizaje a partir de la experiencia del UNICEF durante el período de aplicación del Plan Estratégico (2018-2021);

c) Presentar recomendaciones aplicables con respecto a la estrategia general y al proceso de planificación estratégica de la organización para el próximo ciclo de planificación estratégica.

2. La evaluación no debe entenderse como una evaluación del desempeño del UNICEF durante el período 2018-2021. No intenta vincular el Plan Estratégico a resultados específicos, sino evaluar su utilidad para orientar a la organización a lo largo de sus cuatro años de duración.

3. El proceso estuvo guiado por una matriz de evaluación, utilizando un conjunto de cinco preguntas clave de evaluación:

a) ¿En qué medida está armonizado el Plan Estratégico del UNICEF para 2018-2021 con la misión del UNICEF y la agenda de reforma de las Naciones Unidas y en qué medida contribuye a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible?

b) ¿En qué medida se adecúa el Plan Estratégico a su propósito en un mundo que cambia con rapidez?

c) ¿Cuáles son las lecciones de la puesta en práctica del Plan Estratégico?

d) ¿En qué medida ha contribuido el Plan Estratégico a fomentar alianzas y nuevas formas de trabajo?

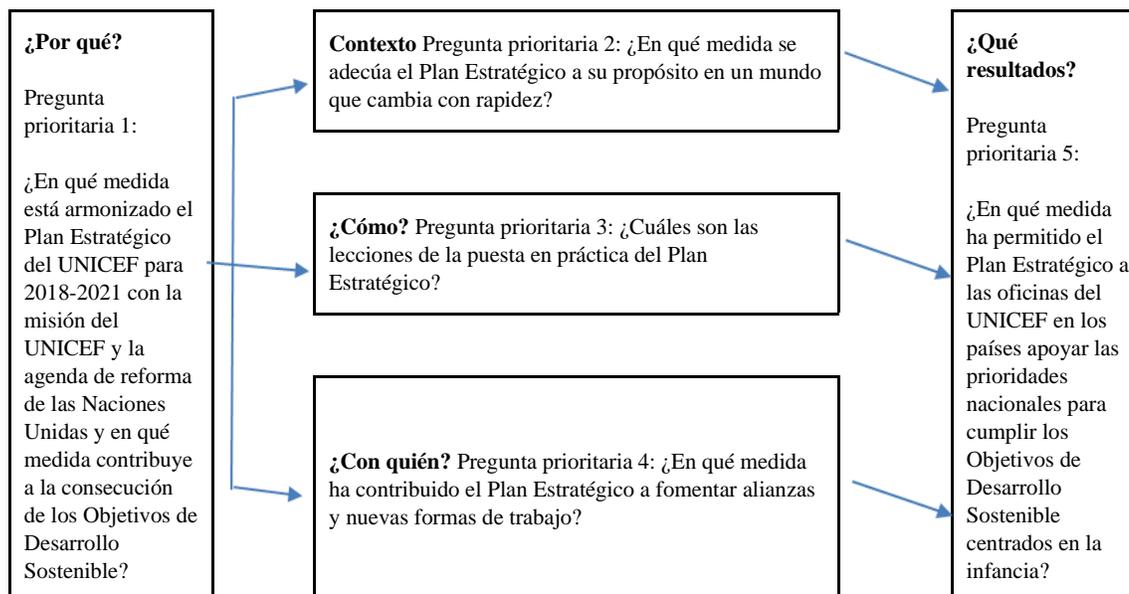
e) ¿En qué medida ha permitido el Plan Estratégico a las oficinas del UNICEF en los países apoyar las prioridades nacionales para cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible centrados en la infancia?

4. La evaluación se llevó a cabo entre julio y octubre de 2020 con el apoyo de un equipo de seis consultores superiores de evaluación externos. Se utilizó una metodología mixta, incluidos análisis de datos cuantitativos y cualitativos. Consistió en un examen exhaustivo y sistemático de más de 210 documentos internos y externos y más de 100 entrevistas con partes interesadas internas y asociados externos.

5. Se seleccionó un conjunto de 62 documentos de los programas para los países, desde 2018 en adelante, para un análisis más en profundidad. Además, se seleccionaron diez oficinas en los países para un análisis más exhaustivo.

6. Se realizaron entrevistas y debates de grupos focales a nivel nacional, regional y en la sede con asociados externos. La evaluación también contó con el apoyo de un grupo de referencia de evaluación compuesto por miembros de divisiones esenciales de la sede y oficinas regionales seleccionadas. En septiembre de 2020 se celebraron consultas con el Comité de Evaluación Mundial para validar las conclusiones que se iban extrayendo y afinar las pruebas.

Figura I
Lógica de las preguntas de evaluación



II. Constataciones principales

A. ¿En qué medida está armonizado el Plan Estratégico del UNICEF para 2018-2021 con la misión del UNICEF y la agenda de reforma de las Naciones Unidas y en qué medida contribuye a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible?

Armonización con los marcos existentes

7. El Plan Estratégico estaba pensado para aplicarse como marco general y estratégico con arreglo al cual los países donde se ejecutan programas determinan el rumbo y los detalles de la ejecución. Las decisiones sobre las prioridades de los programas se basan en las prioridades nacionales, el análisis de situación de cada país y el papel del UNICEF dentro del Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (MCNUDS). La evaluación concluyó que las partes interesadas principales respaldan la intención del Plan Estratégico de servir como marco en lugar de como plan.

8. No cabe duda de que, en principio, el Plan Estratégico está en plena armonía y es totalmente conforme con la misión del UNICEF y la Convención sobre los Derechos del Niño. Se concluyó que el Plan, que fue evaluado en relación con el mandato del UNICEF, otros documentos fundacionales y acuerdos internacionales, es muy pertinente. Existe un alto grado de correspondencia entre el núcleo y los componentes del Plan Estratégico orientados hacia el futuro y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

9. De conformidad con la resolución 71/243 de la Asamblea General sobre la revisión cuatrienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, el Plan Estratégico contiene un capítulo común que describe cómo trabajará el UNICEF con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), haciendo hincapié en su compromiso conjunto de prestar apoyo a los países para lograr el desarrollo sostenible. La presente evaluación no aborda el capítulo común, ya que este ejercicio exigiría un esfuerzo conjunto.

10. Puesto que la reforma del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo se puso en marcha al mismo tiempo que la aplicación del Plan Estratégico del UNICEF, no se esperan vínculos formales entre los dos documentos.

B. ¿En qué medida se adecúa el Plan Estratégico a su propósito en un mundo que cambia con rapidez?

1. Grupos de Objetivos

11. Los Grupos de Objetivos del Plan Estratégico se diseñaron de tal forma que estuviesen armonizados con uno o más Objetivos de Desarrollo Sostenible centrados en la infancia. Todos los Grupos de Objetivos se concibieron para estar interrelacionados, reflejando la naturaleza integrada e intersectorial de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Las pruebas demuestran que el Plan Estratégico se utiliza como poderosa narrativa institucional y amplio marco general.

12. La estructura del Plan Estratégico por Grupos de Objetivos ha dado a las oficinas en los países la flexibilidad necesaria para adaptarse a las prioridades nacionales que apoyan la aceleración de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, centrándose especialmente en los sectores más tradicionales del UNICEF, como la salud, la educación y el agua, saneamiento e higiene. Las oficinas en los países constataron que la estructura del Plan Estratégico no presentaba limitaciones para la planificación en apoyo de distintas prioridades nacionales. Las pruebas muestran avances en todos los Grupos de Objetivos, algunos de los cuales presentan mayores avances que otros en determinadas esferas de resultados, como se describe de forma detallada en el examen de mitad de período del Plan.

1.1 No dejar a nadie atrás

13. El compromiso de la Agenda 2030 de “no dejar a nadie atrás” se refleja en el Plan Estratégico del UNICEF, en particular mediante su enfoque de programación con perspectiva de género, acción humanitaria y resultados para los niños con discapacidad. En varios países se ha avanzado en la recopilación de los datos necesarios para elaborar una programación eficaz con el fin de garantizar que no se deje a ningún niño atrás. En los países con datos relativamente bien desglosados, las oficinas en los países y los asociados son capaces de detectar y responder a las necesidades de los niños que viven en hogares extremadamente pobres, niños pertenecientes a grupos vulnerables y niños en desventaja.

14. En los países con limitaciones de datos, este problema es más acusado. Las pruebas extraídas de una serie de evaluaciones recientes en contextos humanitarios demuestran sistemáticamente una carencia de datos desglosados.

15. Sin embargo, quizá la mayor dificultad resida en encontrar el término medio entre llegar a los más vulnerables y lograr resultados a escala, una conclusión que coincide con el examen de mitad de período. Gastar de manera eficiente los fondos de los donantes implica llegar al mayor número posible de niños. Sin embargo, llegar a los más vulnerables a menudo requiere muchos más recursos. Estos objetivos están intrínsecamente en conflicto y es difícil encontrar el equilibrio adecuado, especialmente en vista de las limitaciones de recursos. El dilema con frecuencia es especialmente acusado en los contextos humanitarios¹.

2 Prioridades transversales

16. Además de los cinco Grupos de Objetivos, el Plan Estratégico contiene dos prioridades transversales: acción humanitaria e igualdad de género. Se trata de un elemento innovador esencial del Plan y se diseñó para alentar a la organización a considerar la acción humanitaria y la igualdad de género no como esferas independientes, sino como parte esencial de la labor del UNICEF en todos los sectores y en todos los contextos. Las evaluaciones recientes han revelado mejoras considerables en ambas prioridades transversales.

2.1 Acción humanitaria

17. Dentro del marco general del Plan Estratégico, el enfoque estratégico y operacional de la organización con respecto a la acción humanitaria se establece en sus Compromisos Básicos para la Infancia en la Acción Humanitaria. En todas las facetas de programación en el UNICEF, existen procesos separados para la programación de desarrollo y la acción humanitaria, en particular en ámbitos como el proceso de programación, la movilización de financiación y recursos, y el seguimiento y la presentación de informes. No todas estas cuestiones estructurales están bajo el control de la organización. Sin embargo, estas distinciones limitan la influencia del Plan Estratégico en la acción humanitaria del UNICEF.

18. En la evaluación se encontraron algunas pruebas que indican que la incorporación de la acción humanitaria como prioridad transversal ha sido beneficiosa para algunas oficinas en los países, especialmente las que se enfrentan a crisis prolongadas. El examen humanitario del UNICEF² señaló que la incorporación de la acción humanitaria en el Plan Estratégico es difícil de aplicar a nivel de países porque requiere adaptaciones según el contexto y flexibilidad.

2.2 Igualdad de género

19. El Plan de Acción para la Igualdad entre los Géneros del UNICEF para 2018-2021 se elaboró al mismo tiempo que el presente Plan Estratégico. Dicho Plan continúa aplicando el enfoque doble de mejorar la capacidad institucional del UNICEF e integrar los resultados de igualdad de género en los programas, con actividades específicas para empoderar a las adolescentes. En el Plan Estratégico se señala que el Plan de Acción para la Igualdad entre los Géneros articula las estrategias principales a través de las que se lograrán los resultados del Plan Estratégico relacionados con el género.

20. Las pruebas extraídas del informe sobre el examen de la eficacia del desarrollo y la evaluación del Plan de Acción para la Igualdad entre los Géneros revelan

¹ UNICEF, Informe anual sobre la acción humanitaria del UNICEF, 2020.

² UNICEF, “Fortalecer la acción humanitaria del UNICEF: el examen humanitario: constataciones y recomendaciones” (2020). La evaluación del nexo entre acción humanitaria y desarrollo arrojará más luz sobre la contribución de la acción humanitaria como prioridad transversal a la mejora de los resultados humanitarios.

importantes avances en la labor del UNICEF en materia de igualdad de género en diversas esferas programáticas, en particular en prioridades en las que se centra el Plan, y en la puesta en práctica de actividades para la igualdad de género. Las pruebas también demuestran un aumento considerable del porcentaje de evaluaciones que informan sobre mejoras en la igualdad de género, que pasó del 48 % en el informe de 2016 al 58 % en el informe sobre el examen de la eficacia del desarrollo más reciente de 2020. Sin embargo, la evaluación del Plan de Acción para la Igualdad entre los Géneros también indica que siguen existiendo dificultades relacionadas con la incorporación de la perspectiva de género, en particular la limitada integración global de la igualdad de género en los programas, la capacidad institucional y los sistemas.

21. Otro elemento innovador fundamental del Plan Estratégico fue la definición de “estrategias de cambio” que abordan las formas en que el UNICEF logrará resultados en favor de los niños. Se trata de las siguientes:

- a) Programación de resultados a escala para los niños;
- b) Programación con perspectiva de género;
- c) Obtención de apoyo en favor de la causa de los niños por parte de los encargados de formular decisiones y del público en general;
- d) Desarrollo y aprovechamiento de recursos y alianzas en favor de los niños;
- e) Utilización del poder de las empresas y de los mercados en favor de los niños;
- f) Trabajo conjunto de las Naciones Unidas;
- g) Fomento de innovaciones para los niños;
- h) Aprovechamiento del poder de las pruebas empíricas como motor de cambio para los niños.

22. En general, las pruebas indican que, en particular sobre el terreno, las ocho estrategias de cambio han servido como orientación útil para las oficinas en los países. Las oficinas han reforzado las estrategias de desarrollo de la capacidad nacional, fortalecimiento de los sistemas, fomento de la implicación comunitaria, generación de pruebas para la promoción de políticas, y seguimiento y presentación de informes, entre muchas otras cosas. Aunque es difícil atribuir estos logros exclusivamente al Plan Estratégico, es importante reconocer que, incluso cuando se enfrentan a dificultades, las oficinas en los países han utilizado activamente las estrategias de cambio, incluso antes de su introducción clara en el Plan Estratégico actual, para adaptarse con rapidez a los cambios en apoyo de la realización de todos los derechos del niño.

23. Son necesarias más pruebas para entender la forma en que las estrategias de cambio mejoran directamente la agilidad de la organización a la hora de responder a amenazas nuevas o emergentes para los niños, en particular en ámbitos como el cambio climático y la salud mental.

24. También se señaló el desequilibrio de énfasis del Plan Estratégico entre los Grupos de Objetivos (el “qué”) y las estrategias de cambio y los elementos facilitadores (el “cómo”). Habida cuenta de la comprensión relativamente buena de los enfoques programáticos, puede darse el caso de que un plan estratégico que pone mayor énfasis en las estrategias de cambio y las actividades para asegurar que la organización cuente con las capacidades adecuadas tenga más probabilidades de conducir a la agilidad que busca la organización.

C. ¿Cuáles son las lecciones aprendidas de la puesta en práctica del Plan Estratégico?

1. Programas por países

25. El personal directivo superior de las oficinas en los países indicó sistemáticamente que el Plan Estratégico era un buen marco para preparar sus documentos de los programas para los países, que permitía a la organización definir prioridades a nivel global pero daba un margen suficiente a las oficinas para adaptarse a las prioridades nacionales relativas a los Objetivos de Desarrollo Sostenible pertinentes para el país, en coordinación con los equipos de las Naciones Unidas en los países. Estas opiniones también se reflejaron en el análisis de los documentos de los programas para los países.

26. La evaluación concluyó que las oficinas en los países variaban su uso del Plan Estratégico para orientar su programación, en parte debido a los distintos ciclos temporales. Las oficinas en los países con documentos de los programas para los países fuera del ciclo, es decir, aprobados durante la segunda mitad del ciclo del plan estratégico, adaptaban normalmente su estrategia existente de presentación de informes sobre los programas e indicadores al Plan Estratégico existente, o al espíritu del siguiente Plan, en lugar de utilizar el Plan Estratégico como herramienta para diseñar su programa.

27. Por lo que se refiere a la aceleración de los resultados para cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la mitad de los países de la muestra detallaron de forma explícita al menos algunos de los Objetivos que abordarían sus programas. La otra mitad de la muestra mencionó una armonización general del documento del programa para el país con los Objetivos.

2. Acción humanitaria

28. Es difícil concluir que el Plan Estratégico tuvo un efecto positivo o negativo en la recaudación de fondos humanitarios. Pese a su incremento reciente, la financiación sigue sin cubrir las necesidades, y el tipo de financiación humanitaria sigue siendo problemática, puesto que la financiación condicional y a corto plazo limita la acción humanitaria del UNICEF.

29. El examen humanitario señaló el liderazgo en contextos humanitarios como limitación considerable en la respuesta humanitaria de la organización. Además, otras pruebas de evaluación anteriores³ indicaron que la limitada comprensión de los principios humanitarios por parte del personal del UNICEF en una ocasión había dado lugar a concesiones sobre algunos de estos principios. Para que el UNICEF cumpla los objetivos de acción humanitaria establecidos en el Plan Estratégico, necesitará claramente apoyar una mayor capacidad interna.

30. El Plan Estratégico hace hincapié en el uso de programación fundamentada en los riesgos como enfoque esencial para mejorar el vínculo entre la programación humanitaria y de desarrollo. El documento de datos complementarios y la tabla de puntuación del informe anual de la Directora Ejecutiva del UNICEF correspondiente a 2019 señala que el 37 % de las oficinas en los países cumplían los índices de referencia institucionales sobre aplicación de programación fundamentada en los riesgos en 2018, y el 41 % en 2019.

31. A pesar de los importantes avances en la programación fundamentada en los riesgos, es crucial una visión contextual más amplia para mejorar los análisis de los

³ UNICEF, Evaluación de la cobertura y la calidad de la respuesta humanitaria del UNICEF a emergencias humanitarias complejas, 2018.

riesgos. Un examen reciente de la respuesta humanitaria del UNICEF en la República Bolivariana de Venezuela señaló la necesidad de incluir un análisis relacionado con el contexto político y económico en el análisis de los riesgos para tomar decisiones. El examen indicó que la respuesta humanitaria en la República Bolivariana de Venezuela se retrasó en parte debido a esta omisión. Las opiniones recabadas sobre el terreno reforzaron esta conclusión. Habida cuenta de la complejidad de estas situaciones, es necesario un enfoque holístico que abarque toda la organización e incluya la capacidad técnica necesaria para comprender la complejidad y la magnitud de los contextos.

3. Igualdad de género

32. El análisis de tendencias incluido en el informe sobre el examen de la eficacia del desarrollo presenta los avances en la inclusión del género en la programación. Según una medida compuesta de integración del género, 83 oficinas en los países de 128 cumplieron la norma institucional en 2019⁴. Otras pruebas más recientes extraídas del documento de datos complementarios y la tabla de puntuación de los informes anuales de la Directora Ejecutiva del UNICEF correspondientes a 2018 y 2019 muestran buenos avances en todos los resultados programáticos que han integrado el género.

33. La evaluación del Plan de Acción para la Igualdad entre los Géneros también concluyó que, a nivel de países, los enfoques programáticos en las esferas prioritarias y las esferas programáticas integradas del Plan habían mejorado en general⁵. Se informó de avances adicionales en el porcentaje de oficinas en los países que realizan exámenes programáticos en materia de género. Sin embargo, se avanzó menos en la integración de la igualdad de género en los documentos de los programas para los países y en las notas sobre la estrategia de los programas de países con situaciones humanitarias. La evaluación concluyó que la acción humanitaria no prestaba atención a la igualdad de género más allá de la participación igualitaria de mujeres y hombres en la programación.

4. Movilización de recursos y gastos

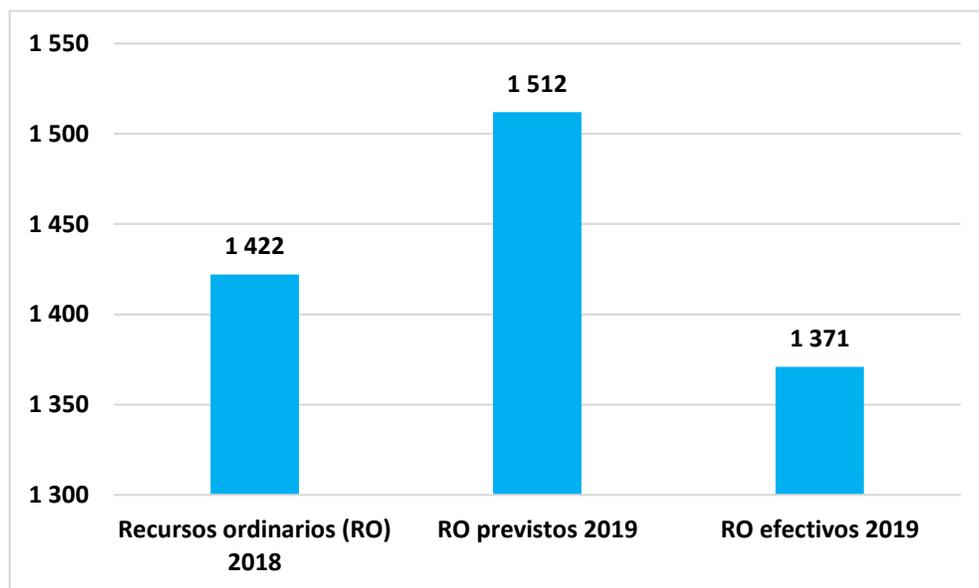
34. Si bien los ingresos totales del UNICEF aumentaron un 6 % en 2019 con respecto al primer año del Plan Estratégico, los ingresos ordinarios disminuyeron casi un 4 %. La disminución tiene consecuencias importantes para el UNICEF y para la puesta en práctica del Plan porque los recursos ordinarios no están asignados a fines específicos y, por lo tanto, pueden asignarse a nivel interno.

35. La reducción de los recursos ordinarios es aún más notable en comparación con los niveles previstos de ingresos. El marco financiero original del Plan Estratégico preveía 1.512 millones de dólares en recursos ordinarios en 2019. Sin embargo, los recursos ordinarios efectivos no alcanzaron la cuantía prevista por una diferencia de 141 millones de dólares.

⁴ La medida compuesta incluye parámetros de referencia sobre la responsabilidad institucional que hacen un seguimiento del análisis de género, y la integración de los resultados prioritarios en materia de género, el seguimiento, la dotación de recursos, la capacidad y la rendición de cuentas.

⁵ UNICEF, Evaluación del Plan de Acción para la Igualdad entre los Géneros del UNICEF, 2020.

Figura II
Recursos ordinarios efectivos disponibles en 2019 frente a los previstos



Fuente: UNICEF, Plan Estratégico del UNICEF: estimaciones financieras actualizadas, 2020-2023, 2020.

36. La mayor parte del déficit se dio en los recursos ordinarios procedentes de fuentes del sector privado. El importante déficit en los recursos ordinarios efectivos a disposición del UNICEF frente a los previstos representa un verdadero problema para poner en práctica el Plan Estratégico.

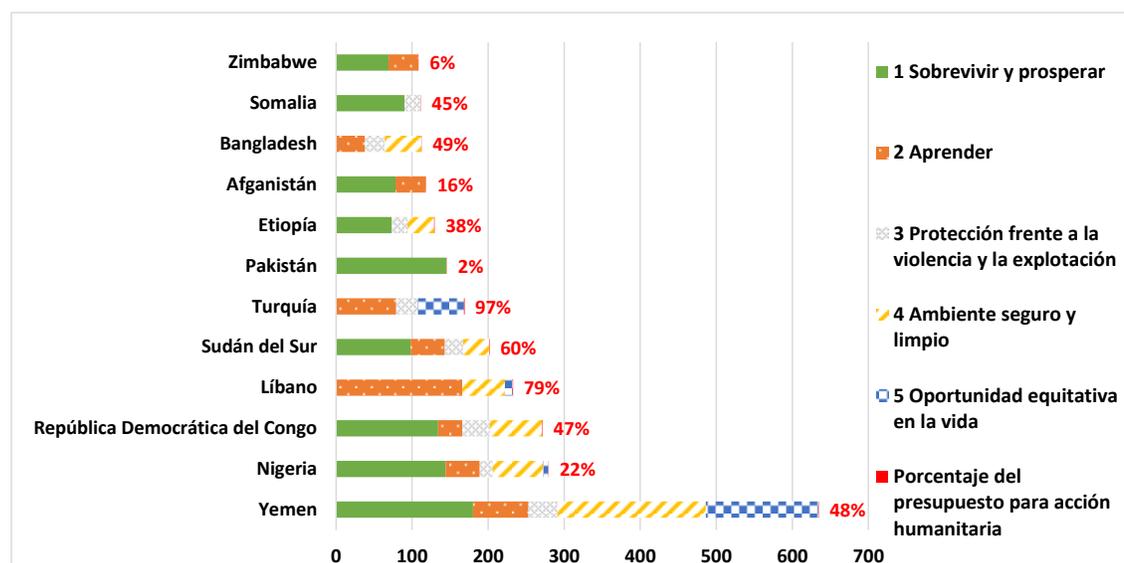
37. Sin embargo, existen instrumentos de financiación, que conllevan una coordinación considerable con otros organismos de las Naciones Unidas, que podrían utilizarse para abogar por canalizar una mayor financiación a los recursos ordinarios. El diálogo estructurado sobre financiación es una de esas vías para alentar a los Estados Miembros a aportar recursos básicos para el trabajo conjunto multisectorial y multiinstitucional hasta el objetivo acordado del 30 % para 2023. Del mismo modo, en el Gran Pacto⁶ se reflejan importantes compromisos para mejorar la calidad de la financiación humanitaria.

38. Para informar e implicar al diverso conjunto de donantes de la organización y recabar su apoyo, son necesarios discursos de promoción bien adaptados respaldados por informes con base empírica que respondan a los requisitos específicos de cada donante y los de sus electorados.

39. En general, la distribución de los gastos por categoría de recursos y entre oficinas regionales se ha mantenido relativamente constante en los últimos tres años. Mientras tanto, la asignación de recursos entre oficinas en los países se ha concentrado sistemáticamente en un pequeño número de países. En 2019, por ejemplo, un pequeño número de oficinas en los países gastó más de 100 millones de dólares (por oficina). De ellas, cinco (el Líbano, Nigeria, la República Democrática del Congo, Sudán del Sur y el Yemen) sumaron un total de 1.600 millones de dólares en gastos (véase la figura III).

⁶ UNICEF, Aplicación del procedimiento del UNICEF sobre vinculación de la acción humanitaria y la programación para el desarrollo, 2020.

Figura III
Gastos del UNICEF superiores a 100 millones de dólares en los países, 2019



(En millones de dólares de los Estados Unidos)

Fuente: UNICEF, InSight.

40. Nuevos análisis de los cinco países con mayores gastos y de otros países seleccionados aleatoriamente examinaron la relación entre los gastos a nivel nacional y las necesidades de desarrollo. Las pruebas indican que los gastos no estaban bien correlacionados con las necesidades de los países. Esta conclusión coincide con la información proporcionada por las oficinas en los países de que los gastos en las esferas programáticas específicas definidas en sus documentos de los programas para los países dependían en gran medida de los recursos movilizados en las oficinas, mediante acuerdos específicos con donantes; en otras palabras, los gastos eran más oportunistas que estratégicos.

5. Estrategias de cambio

5.1 Programación a escala

41. Las entrevistas indican que las oficinas en los países en principio acogen la idea de la programación multisectorial. Sin embargo, en la práctica, las oficinas consideran que el UNICEF sigue funcionando de forma compartimentada. Pese a las mejoras observadas con respecto a su predecesor, el Plan Estratégico sigue sin considerarse totalmente multisectorial. La asignación vertical de recursos a través del Plan proporciona a determinados sectores financiación específica, lo que hace que muchas oficinas en los países se centren en esos sectores. La estructura vertical de la División de Programas también afecta a las actividades de promoción del trabajo multisectorial, puesto que no está clara la rendición de cuentas por los resultados de la programación multisectorial.

42. Los Estados Miembros han reconocido la naturaleza multisectorial de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Sin embargo, es esencial un mayor apoyo para vincular adecuadamente las fuentes de financiación a la programación multisectorial. En la acción humanitaria, en particular, los donantes siguen dudando en traducir su compromiso de apoyo a las actividades multisectoriales en el tipo de financiación que permitiría establecer estos vínculos.

43. A pesar de los esfuerzos para fortalecer el nexo acción humanitaria-desarrollo en los últimos años, sigue habiendo margen para que el UNICEF desarrolle un enfoque más coherente sobre el terreno. Las pruebas obtenidas del examen humanitario pusieron de relieve que la organización planifica la programación humanitaria y de desarrollo por separado, utilizando distintos procesos y calendarios. El personal se divide en profesionales de desarrollo y profesionales humanitarios en compartimentos programáticos, y los vínculos son limitados. No se invierte lo suficiente en el uso de desarrollo previo a los desastres para mejorar la respuesta en casos de emergencia o lograr avances en materia de desarrollo a partir de la acción humanitaria. A pesar del nuevo procedimiento de la organización para vincular la programación humanitaria y de desarrollo, no está clara su aplicación.

44. De acuerdo con el examen de mitad de período del Plan Estratégico efectuado en 2020, pese a un aumento considerable con respecto a la base de referencia del 16 % en 2017, solo el 31 % de las oficinas en los países hacen partícipes a los niños habitualmente en la planificación, aplicación, seguimiento y evaluación de los programas. Aunque se ha alcanzado el objetivo del 30 % fijado para 2019, esta modesta cifra suscita preocupación, teniendo en cuenta que el objetivo de la organización para 2021 se eleva al 60 %. Como principal defensor mundial de los derechos del niño, el UNICEF debe estar al frente del fomento de la participación de los niños y garantizar que se oigan sus voces.

5.2 Programación con perspectiva de género

45. Las pruebas recientes extraídas del documento de datos complementarios y la tabla de puntuación correspondientes a 2019⁷ muestran avances en la programación del UNICEF con perspectiva de género en los países. La evaluación del Plan de Acción para la Igualdad entre los Géneros corrobora estas conclusiones. Las mejoras pueden atribuirse directamente al Plan Estratégico y las orientaciones programáticas de apoyo del Plan de Acción para la Igualdad entre los Géneros, en particular en las cinco prioridades específicas. Sin embargo, las iniciativas para apoyar la incorporación de la perspectiva de género en toda la organización siguen siendo limitadas y debe hacerse más para armonizar las prioridades institucionales con las realidades en materia de género sobre el terreno. Además, es necesario adoptar un enfoque proactivo para apoyar a los equipos de las Naciones Unidas en los países donde el UNICEF tiene una presencia más sólida y mayor capacidad en comparación con otros organismos de las Naciones Unidas.

5.3 Obtención de apoyo en favor de la causa

46. Las pruebas acerca de las capacidades del personal indican el aumento de la importancia de implicar a los niños y los adolescentes como agentes de cambio. Son fundamentales los esfuerzos que se están realizando con el fin de reforzar la capacidad del personal para implicar a los jóvenes y sus comunidades de una forma que respete las culturas locales, garantizando al mismo tiempo la participación significativa y segura de los grupos vulnerables⁸.

5.4 Desarrollo y aprovechamiento de recursos y alianzas en favor de los niños

47. Como se señala en el examen de mitad de período⁹, el UNICEF ha logrado con bastante éxito aplicar esta estrategia de cambio. Las pruebas indican que el Plan Estratégico fue, en general, un marco útil para orientar al UNICEF con respecto al

⁷ UNICEF, Informe sobre el examen de mitad de período del Plan Estratégico del UNICEF para 2018-2021 e informe anual de la Directora Ejecutiva del UNICEF correspondiente a 2019.

⁸ *Ibid.*, párr. 17, 2020.

⁹ *Ibid.*, párr. 96.

aprovechamiento de recursos para los cinco Grupos de Objetivos del Plan. Sin embargo, el Plan no resultó útil para facilitar la movilización de recursos destinados a iniciativas mundiales más nuevas, como el cambio climático o la salud mental de los adolescentes.

48. Se expresaron algunas preocupaciones por que el personal directivo superior estuviese dedicando más recursos a llegar a asociados corporativos, a costa de las actividades de divulgación entre donantes del UNICEF individuales.

5.5 Utilización del poder de las empresas y de los mercados en favor de los niños

49. Las pruebas demuestran que el Plan Estratégico y su marco de resultados han sido una plataforma sólida para la asociación con el sector privado. Hubo un amplio consenso acerca de que la iniciativa Business for Results puesta en marcha recientemente está dando resultados alentadores¹⁰. Aunque se tardará en ver los resultados, la aplicación de Business for Results es una transformación institucional importante que exigirá un cambio cultural, la creación de sistemas y el desarrollo de la capacidad del personal, todos los cuales llevan tiempo. Los resultados previstos, las metas y los indicadores del marco de resultados del próximo plan estratégico deben reflejar este cambio.

50. Las pruebas indican que las oficinas en los países necesitarán orientación sobre la creación de valor compartido. También será conveniente reflexionar sobre el tipo de indicadores necesarios para exigir cuentas a las empresas sobre el respeto de los diversos principios que sustentan el enfoque de desarrollo basado en los derechos humanos del UNICEF.

5.6 Trabajo conjunto de las Naciones Unidas

51. El UNICEF ha mantenido contactos considerables con otros organismos de las Naciones Unidas en el marco del actual Plan Estratégico. El informe del UNICEF de 2020 sobre la aplicación de la revisión cuatrienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo indica que la organización ha demostrado una sólida capacidad para establecer contactos y apoyar alianzas dentro de las Naciones Unidas. Sin embargo, existe una gran preocupación, en particular entre las oficinas exteriores, con respecto a la necesidad de proteger y promover la misión del UNICEF como organización centrada en la infancia. Los resultados de una encuesta realizada recientemente a las oficinas en los países corroboran estas opiniones, indicando que el diálogo sobre cuestiones normativas (por ejemplo, la agenda de derechos del niño) con otros miembros de los equipos de las Naciones Unidas en los países es un ámbito que debe explorarse más¹¹. Además, las oficinas en los países destacaron la necesidad de utilizar mejor las ventajas comparativas del UNICEF en apoyo del proceso de reforma del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo.

5.7 Fomento de innovaciones para los niños

52. A pesar de las innovaciones recientes en los enfoques de programación y el uso de nuevas tecnologías para el desarrollo, y del reconocimiento general de su importancia para apoyar la consecución de la Agenda 2030 y su prioridad en la agenda de la Directora Ejecutiva del UNICEF, las pruebas indican que las opiniones sobre la eficacia del Plan Estratégico a la hora de apoyar la innovación siguen siendo diversas. Sin embargo, con el fin de fomentar enfoques e ideas más innovadores, se necesitan

¹⁰ Las entrevistas indican que los talleres sobre Business for Results han tenido buena acogida.

¹¹ Mencionado en UNICEF, Nota de antecedentes sobre la aplicación de la resolución [72/279](#) de la Asamblea General sobre el nuevo posicionamiento del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, 2020.

orientaciones sobre cómo innovar en relación con a) el contexto de reforma del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo y el marco de la revisión cuatrienal amplia de la política; b) los contextos humanitarios y de emergencia; c) la participación innovadora en alianzas; y d) los obstáculos estructurales y culturales institucionales internos.

5.8 Aprovechamiento del poder de las pruebas empíricas como motor de cambio para los niños

53. Las pruebas extraídas de un examen de los documentos pertinentes indican que la eficacia de los sistemas de seguimiento y gestión basada en los resultados en los países ha supuesto una dificultad constante para el UNICEF. También se señaló una dificultad similar en el informe sobre el examen de la eficacia del desarrollo y el informe del examen de mitad de período sobre las lecciones aprendidas.

54. Todos los documentos de los programas para los países actuales contienen una sección de seguimiento y evaluación, que a menudo hace hincapié en la intención de trabajar con asociados gubernamentales para mejorar la calidad de los datos y los mecanismos de seguimiento y evaluación. Sin embargo, las secciones tienden a variar en su grado de rigor y exhaustividad, lo que suscita preocupaciones sobre la producción y uso de los datos de seguimiento por parte de las oficinas en los países. Estas últimas se sienten sobrecargadas por el número de solicitudes de informes recibidas de la sede y frustradas por la aparente falta de pruebas analíticas para la toma de decisiones compartidas con las oficinas en los países sobre los datos que recopilan estas oficinas.

55. En el marco del Plan Estratégico actual se han llevado a cabo algunas gestiones para abordar estas cuestiones, en particular dentro de la División de Datos, Análisis, Planificación y Seguimiento, donde se han realizado o se están realizando mejoras notables con el fin de acelerar la eficacia de los programas.

D. ¿En qué medida ha contribuido el Plan Estratégico a fomentar alianzas y nuevas formas de trabajo?

56. La introducción de la estrategia de cambio 5 (Utilización del poder de las empresas y de los mercados en favor de los niños) representa una mejora en comparación con el anterior Plan Estratégico. Las pruebas extraídas del informe sobre el examen de la eficacia del desarrollo indican que, incluso antes de la introducción de las estrategias de cambio, la organización tenía una sólida capacidad para establecer contactos con asociados. Sin embargo, el examen también indicó que las alianzas con el sector privado y empresarial (con fines distintos a la recaudación de fondos) eran menos comunes y en general tenían menos éxito. Del mismo modo, antes de las iniciativas recientes, incluida la introducción del capítulo común, esta estrategia de cambio y la reforma del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, se observaba un trabajo conjunto con otros organismos de las Naciones Unidas, pero de manera menos sistemática y coordinada.

57. En general, las pruebas indican que, aunque el Plan Estratégico confirma la importancia de dialogar con organizaciones de la sociedad civil (OSC), este compromiso no refleja plenamente la creciente importancia de los movimientos de la sociedad civil en el espacio de promoción. Las alianzas innovadoras con OSC, en particular las organizaciones dirigidas por jóvenes, pueden acelerar los resultados.

58. Para 2018, las alianzas programáticas mundiales asumieron un papel importante en la movilización de recursos institucionales y financieros del UNICEF para la acción en favor de los niños. Las alianzas son tanto una fuente de recursos muy

importante (véase GAVI, la Alianza para las Vacunas y el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/Sida) como un medio de movilización de la promoción, la fuerza técnica y el poder de convocatoria del UNICEF para avanzar en los cinco Grupos de Objetivos del Plan Estratégico. Dada su importancia, es necesario revisar los contactos del UNICEF con las alianzas programáticas mundiales, quizá mediante una gran evaluación temática.

E. ¿En qué medida ha permitido el Plan Estratégico a las oficinas del UNICEF en los países apoyar las prioridades nacionales para cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible centrados en la infancia?

59. Todos los documentos de los programas para los países se refieren a los derechos del niño. Sin embargo, las impresiones de los informantes de las oficinas en los países indican que el concepto de derechos tiende a percibirse como aspiración. La dificultad principal reside en medir de forma adecuada los avances en la realización de los derechos de todos los niños en todos los países. Es necesaria una conexión más clara entre la realización de los derechos del niño y las operaciones cotidianas en los países.

60. Para que las actividades de las oficinas en los países contribuyan a los objetivos mundiales y las esferas de resultados clave del UNICEF, el Plan Estratégico debe ser suficientemente holístico para dar cabida a la amplia variedad de prioridades nacionales y necesidades de los niños en todos los distintos contextos. Las oficinas que respondieron a la encuesta coinciden en que el Plan actual ofrece esta flexibilidad y permite la adaptación de los componentes de los programas para los países.

61. Algunas oficinas en los países expresaron su satisfacción con que el Plan Estratégico sea suficientemente holístico e innovador para responder a prioridades nacionales nuevas y emergentes como la salud mental, la digitalización y el cambio climático. Otras, especialmente en contextos humanitarios, percibían una falta de sinergia entre sus contextos nacionales y el Plan actual. Un subconjunto de oficinas en los países se enfrentan a limitaciones en sus contactos con el Gobierno, impuestas principalmente por los requisitos específicos de los Gobiernos donantes, que restringen su capacidad para responder a prioridades nacionales.

62. Un desafío clave al elaborar el nuevo plan estratégico será dar cabida a esta variedad de contextos nacionales. Se pide un equilibrio más sólido entre las necesidades básicas y las amenazas emergentes para los niños y un mayor trabajo de promoción, en particular en el contexto de posibles regresiones debido a la pandemia de la enfermedad por el coronavirus de 2019 (COVID-19). Encontrar este equilibrio podría suponer un desafío considerable, especialmente en esferas prioritarias emergentes sin asignaciones de fondos suficientes.

63. Con respecto al apoyo de las prioridades nacionales, las oficinas en los países encuentran orientaciones en las ocho estrategias de cambio especificadas en el Plan Estratégico. Sin embargo, las oficinas han pedido más pruebas y orientaciones específicas para cada contexto sobre cómo aplicar eficazmente las estrategias de cambio en relación con determinadas esferas de desarrollo fundamentales nuevas, entre ellas el cambio climático y la salud mental.

III. Conclusiones

64. Esta primera evaluación del Plan Estratégico describe y reconoce las dificultades que entraña el diseño de una estrategia de este tipo para una organización sumamente compleja como el UNICEF, en vista de su doble mandato de acción

humanitaria y desarrollo y las múltiples funciones que conlleva ser el organismo de las Naciones Unidas para la infancia. El análisis del Plan condujo a las conclusiones que se exponen a continuación.

65. Las pruebas indican que el Plan Estratégico goza de buena consideración y se utiliza como marco, como se refleja en las opiniones directas del personal directivo superior de las oficinas en los países y el análisis sistemático de documentación de la programación por países. Entre las oficinas en los países, el Plan se considera un documento orientativo importante y un marco que define un discurso común para recabar apoyo con fines de rendición de cuentas ante los donantes y para mostrar resultados mundiales concretos. La estructura holística del Plan da a las oficinas en los países la flexibilidad necesaria para adaptarse a los múltiples y complejos papeles y mandatos de la organización y los diversos contextos y especialmente para respaldar las prioridades nacionales en coordinación con otros organismos de las Naciones Unidas. Sin embargo, la necesidad de equilibrio entre un marco holístico y un enfoque institucional es esencial para proporcionar una visión colectiva en apoyo de los niños.

66. En la evaluación se observó que podría hacerse más para, de manera sistemática, a) incorporar las voces de los niños; y b) representar sus voces y denunciar las violaciones de los derechos del niño, especialmente de los niños que se han quedado atrás. El Plan Estratégico actual no contenía las disposiciones necesarias para que el UNICEF actúe como voz de los niños en todos los contextos, en particular en la puesta en práctica de la reforma del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo a nivel de oficinas en los países. A pesar de guiarse por la Convención sobre los Derechos del Niño y cubrir los Objetivos de Desarrollo Sostenible centrados en la infancia, el Plan Estratégico actual no presta suficiente atención a la inclusión de las voces de los niños en los procesos de planificación y puesta en práctica en diversos contextos. Esta omisión representa una laguna importante, especialmente en comparación con el enfoque mucho más claro de alianza con diversos actores, entre ellos el Gobierno, las OSC, el sector privado y otros organismos de las Naciones Unidas, que se articula claramente en las estrategias de cambio del Plan.

67. El breve marco temporal del Plan Estratégico representa un problema para que la planificación de las oficinas en los países aborde cambios sistémicos y amenazas emergentes para los niños. Las pruebas también indican que el período de corta duración del Plan ha limitado la capacidad de la organización para tener una visión a largo plazo, que resulta necesaria para desarrollar los componentes de resiliencia, desarrollo y consolidación de la paz del nexo acción humanitaria-desarrollo. Las entrevistas mantenidas con el personal directivo superior de las oficinas en los países describían los costos de transacción de aprender y utilizar nuevos sistemas de seguimiento y presentación de informes con cada nuevo plan estratégico.

68. Para que un plan estratégico a largo plazo en favor de los niños sea viable, es necesaria una orientación deliberada para proporcionar asesoramiento estratégico sobre políticas a los Gobiernos y los asociados mundiales y regionales sobre la forma de abordar los obstáculos estructurales y revisar las prioridades. Esta estrategia a largo plazo debe elaborarse en el contexto de la reforma del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, a través de una mejor coordinación y colaboración con otros organismos de las Naciones Unidas. La ausencia de una lógica vertical entre los indicadores de resultados a nivel superior y los indicadores a nivel de oficinas en los países se consideraba una debilidad general del Plan Estratégico. Varias partes interesadas fundamentales compartían esta preocupación, que fue validada por un examen de documentación pertinente y un análisis de indicadores clave.

69. Un aspecto importante que planteaban en general las oficinas en los países era que la pesada carga que suponen los requisitos de presentación de informes del Plan Estratégico no se compensaba con unos beneficios prácticos para la toma de

decisiones directa. Además, existe la percepción generalizada de que el Plan estaba diseñado en gran medida para cubrir las necesidades de la sede. Aunque en general se reconoce que el diseño de documentos de planificación centrales como el Plan Estratégico representa una dificultad teniendo en cuenta la diversidad de países y regiones en los que el UNICEF desarrolla actividades, son esenciales incentivos y sistemas para compartir lecciones aprendidas. Deben utilizarse ejemplos de grupos regionales y subregionales y redes interinstitucionales sobre intercambio de pruebas, colaboración en materia de capacidad técnica y apoyo a la promoción para guiar el proceso. El intercambio de lecciones aprendidas es aún más pertinente en el contexto de la reforma del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo con el fin de garantizar una buena coordinación y colaboración con otros organismos de las Naciones Unidas.

70. Habida cuenta de la buena comprensión por parte de la organización de los enfoques programáticos para abordar cuestiones específicas que afectan a los niños, un plan estratégico que hace mayor hincapié en estrategias de cambio, junto con las gestiones concomitantes para asegurar las capacidades adecuadas para aplicarlas, sienta la base para que la organización sea más ágil, responda a nuevas amenazas para los niños y comprenda cómo colaborar mejor con otros organismos de las Naciones Unidas. Incluso antes de la introducción de las estrategias de cambio en el Plan Estratégico actual, diversos ejemplos de las oficinas en los países indicaban un creciente reconocimiento de la importancia de dichas estrategias para determinar la forma en que las oficinas lograrán resultados satisfactorios.

71. Los diversos contextos nacionales en los que trabaja el UNICEF no solo requieren entender las distintas necesidades y las prioridades nacionales correspondientes, sino que también exigen una mayor apreciación de cómo cumplir las metas prioritarias, puesto que es probable que el uso y la contribución de las estrategias de cambio sean sumamente específicos según el contexto del país. Es esencial recopilar datos de seguimiento y evaluación pertinentes y específicos de los países para entender la forma en que las estrategias de cambio específicas de los países podrían mejorar la agilidad del trabajo programático en las oficinas en los países.

72. El reconocimiento general de que la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible requiere un enfoque holístico y multisectorial se ha reflejado fielmente mediante el reconocimiento de las numerosas dificultades que siguen existiendo. A pesar de las mejoras estructurales considerables del Plan Estratégico actual a través de sus Grupos de Objetivos y las crecientes orientaciones sobre colaboración y coordinación dadas por la reforma del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, siguen existiendo muchas dificultades de uso de un enfoque multisectorial, entre ellas la presentación de informes sobre actividades multisectoriales, las estructuras de alianza gubernamental compartimentadas y las restricciones que impone la financiación específica o asignada a fines específicos. El UNICEF debe ser consciente de las presiones que podrían replegar la planificación estratégica a enfoques más compartimentados, en apoyo de las oficinas en los países y la programación conjunta del sistema de las Naciones Unidas.

73. La estructura multisectorial del Plan Estratégico ha dado a las oficinas en los países los elementos para entender y diseñar eficazmente estrategias multisectoriales. Sin embargo, este proceso de aprendizaje exige tiempo y recursos para lograr la integración adecuada de enfoques multisectoriales en las estructuras de las oficinas en los países y justificar las necesidades del equipo de las Naciones Unidas en el país. Pueden extraerse lecciones importantes de una amplia variedad de contextos nacionales y estructuras gubernamentales, aprendiendo de las oficinas en los países que adoptan enfoques multisectoriales. Entre estas lecciones está la necesidad de realizar cambios estructurales considerables en las oficinas en los países en apoyo de

enfoques multisectoriales; el fortalecimiento de los diseños de programas de las oficinas en los países en sectores específicos; y la adopción plena de estos enfoques en los documentos de los programas para los países. Las lecciones deberían servir de base a las actividades institucionales. Además, para lograr un enfoque multidimensional transformador en toda la organización, es esencial entender las estructuras específicas, la voluntad política y los incentivos para los asociados gubernamentales de adoptar un enfoque multisectorial, así como las complejidades ligadas a la coordinación y la colaboración con otros organismos de las Naciones Unidas en consonancia con los requisitos de planificación del equipo de las Naciones Unidas en el país.

74. Se han observado avances considerables en materia de igualdad de género en diversas esferas programáticas, en particular las relacionadas con las prioridades específicas del Plan de Acción para la Igualdad entre los Géneros, así como en la puesta en práctica de actividades en favor de la igualdad de género, que permiten a la organización asignar recursos a estas prioridades específicas. Sin embargo, como se señaló en la evaluación del Plan de Acción para la Igualdad entre los Géneros, a pesar de estas mejoras, sigue siendo necesario mejorar la incorporación de la igualdad de género tanto en los programas como en la capacidad y los sistemas institucionales, y debe hacerse más para armonizar las actividades de la organización con las realidades actuales en materia de género sobre el terreno. El UNICEF cuenta con la capacidad para apoyar a los equipos de las Naciones Unidas en los países y los asociados regionales en cuestiones de igualdad de género, adoptando un enfoque proactivo, en particular en países en los que el UNICEF tiene una capacidad sólida.

75. El Plan Estratégico contribuyó positivamente a la acción humanitaria posicionándola como prioridad transversal. Al mismo tiempo, todo el sistema de las Naciones Unidas ha establecido una división clara del trabajo en el mundo de la acción humanitaria y las emergencias. Sin embargo, el UNICEF, reconociendo que algunos aspectos escapan al control de la organización, se enfrenta a una desconexión entre su labor humanitaria y de desarrollo. Los cuellos de botella relacionados con los sistemas generales separados para la programación humanitaria y de desarrollo, la dotación de recursos y la capacidad compartimentadas y los sistemas de seguimiento y presentación de informes separados impiden al UNICEF lograr una programación más eficaz del nexo, especialmente en los países con crisis prolongadas.

76. La introducción de un procedimiento de programación fundamentada en los riesgos fue una medida útil para mejorar el enfoque del UNICEF, puesto que reforzó el nexo entre la acción humanitaria y el desarrollo. Sin embargo, no se han incluido sistemáticamente elementos contextuales políticos y socioeconómicos al elaborar análisis de la programación fundamentada en los riesgos, en particular para las oficinas en los países que trabajan en contextos de crisis humanitarias prolongadas. Este análisis de la programación debe realizarse para fundamentar la programación de las oficinas en los países en el contexto más amplio de coordinación y colaboración del sistema de las Naciones Unidas. Al no tener en cuenta el contexto económico y político, la respuesta humanitaria puede retrasarse, ya que puede que el análisis de los riesgos no tenga en cuenta algunos de los riesgos más graves para los niños.

77. Con respecto a la distribución de los recursos, las pruebas revelan un patrón de asignación que está extremadamente concentrado en un pequeño número de países, motivado en gran medida por asignaciones orientadas a la acción humanitaria. La distribución desigual de los gastos ha venido acompañada de una proporción más reducida (que la prevista inicialmente para 2019) de recursos ordinarios en relación con los recursos totales, lo que ha tenido importantes consecuencias para la puesta en práctica del Plan Estratégico. Es esencial que la organización utilice distintas herramientas para abordar los cambios en las necesidades de financiación con los

Estados Miembros, los Comités Nacionales, los grandes donantes individuales, las redes de financiación regionales y mundiales y similares. En este sentido, es importante adaptar los discursos de promoción respaldados por informes con base empírica para responder a los requisitos específicos de cada donante y los de sus electorados. Podrían utilizarse instrumentos de financiación existentes para abogar de forma conjunta a favor de una mayor financiación dirigida a los recursos ordinarios, lo que requiere una coordinación considerable con otros organismos de las Naciones Unidas. Además de los contribuyentes individuales, el diálogo estructurado sobre financiación, fundamentado por el pacto de financiación, y el Gran Pacto ofrecen esas vías para alentar a los Estados Miembros a mantener su apoyo para aportar recursos básicos a la labor conjunta multisectorial y multiinstitucional y la coordinación en la acción humanitaria.

78. La evaluación reconoce que el nuevo plan estratégico se está elaborando en un contexto geopolítico en el que el sistema de las Naciones Unidas en general es más vulnerable y en el que se está cuestionando la pertinencia de las Naciones Unidas. Esto refuerza la necesidad de que los organismos de las Naciones Unidas colaboren para lograr una mayor sinergia. Se consideraron insuficientes las iniciativas y los recursos de la organización para apoyar la reforma del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo a través de un marco estratégico flexible que pueda respaldar diversas prioridades nacionales específicas de los países en coordinación con el Coordinador Residente. Se necesita en gran medida un marco estratégico flexible para facilitar una visión a largo plazo que permita una planificación a largo plazo y una mejor coordinación con otros organismos de las Naciones Unidas, aportando pruebas a los países sobre la forma en que las estrategias de cambio podrían ayudar mejor a una respuesta ágil de la organización, incluidas las relacionadas con el proceso en curso de reforma del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo.

79. Es esencial fortalecer la presentación de informes y vincular la financiación al trabajo multisectorial para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible centrados en la infancia; superar los cuellos de botella que obstaculizan las actividades para vincular la programación humanitaria y de desarrollo; y coordinarse y colaborar con otros organismos de las Naciones Unidas. Está claro que debe tenerse en cuenta el equilibrio entre una coordinación funcional y eficaz entre organismos, así como los costos de gestión y coordinación conexos, al asociarse para lograr resultados en apoyo de la reforma del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo. El UNICEF podría utilizar más sus ventajas comparativas en apoyo de la reforma, entre otras cosas promocionando la misión básica de la organización de ser la voz a favor de los derechos de todos los niños, sin dejar a nadie atrás.

IV. Recomendaciones

80. Las recomendaciones de la evaluación se extraen de las constataciones y conclusiones. Se han presentado al personal directivo superior y se han basado en las observaciones recibidas durante un taller celebrado en noviembre de 2020.

Recomendación 1: Conceptualizar el plan estratégico como marco holístico, reflejando las voces de los niños, con un número limitado de prioridades planteadas a nivel de resultados junto con vías claras de colaboración con otros organismos de las Naciones Unidas.

- El UNICEF debería velar por que el próximo plan se base en el enfoque holístico y las mejoras de la flexibilidad del Plan Estratégico actual. Por lo tanto, el nuevo plan debería diseñarse claramente como marco que oriente a las oficinas en los países, permitiéndoles al mismo tiempo adaptarse en apoyo

de las prioridades nacionales y el marco de cooperación de las Naciones Unidas. Además, el próximo marco estratégico debería especificar las principales esferas de trabajo y los resultados conexos que requerirán un enfoque de toda la organización para su aplicación. Debe prestarse atención al apoyo de mecanismos de colaboración entre la sede, las oficinas regionales y las oficinas en los países, así como con otros organismos de las Naciones Unidas, para garantizar que se incluyan las voces de los niños en la programación y la planificación interna y conjunta y que no se deje a ningún niño atrás.

- De cara al futuro, las divisiones pertinentes deben velar por que el nuevo marco estratégico defina claramente y promueva nuevas estrategias de cambio sobre:
 - La implicación sistemática de los niños en la programación.
 - El papel del UNICEF como voz de los niños y para los niños, en todos los contextos.

Recomendación 2: Elaborar una estrategia a más largo plazo (2022-2030) para la infancia, centrada en gran medida en los resultados, que permita la flexibilidad necesaria para hacer frente a amenazas emergentes para los niños, en colaboración con otros organismos de las Naciones Unidas.

- El nuevo marco estratégico debería adoptar un marco temporal a largo plazo que abarque el período 2022-2030 con un enfoque de aplicación gradual, armonizado con la Agenda 2030. El nuevo marco estratégico, anclado en la aceleración de los Objetivos de Desarrollo Sostenible centrados en la infancia, debería centrarse en los resultados y tener vínculos lógicos con los resultados en los países, permitiendo la flexibilidad necesaria para adaptarse a las amenazas emergentes para los niños (incluidas las provocadas por la pandemia de COVID-19) y facilitando una creciente colaboración con otros organismos de las Naciones Unidas.
- Priorizar, en el marco de resultados y las estrategias de cambio, las ventajas comparativas del UNICEF a la hora de ofrecer asesoramiento esencial sobre políticas para influir en el cambio en favor de los niños y hacer frente a las amenazas emergentes que limitan sus derechos. La programación por países y los documentos de operaciones, incluidas las evaluaciones comunes para los países, los MCNUDES, las notas sobre la estrategia de los programas, los documentos de los programas para los países y las teorías del cambio conexas, y los planes de gestión de los programas para los países deberían incluir de manera más explícita el asesoramiento estratégico sobre políticas para aprovechar plenamente las ventajas comparativas y colaborativas del UNICEF en apoyo de la Agenda 2030 y el proceso general de reforma del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo.
- En todos los niveles de la organización, los sistemas de presentación de informes deben seguir alejándose de los incentivos que conducen a una presentación de informes engorrosa y orientarse hacia el aprendizaje y el intercambio de pruebas, tanto dentro del UNICEF como con otros organismos de las Naciones Unidas, que podrían fundamentar la adaptación continua de los programas, sobre la base de:
 - Seguimiento oportuno, exámenes programáticos y operacionales estratégicos y evaluaciones en tiempo real, con capacidad técnica de apoyo de las oficinas regionales y en coordinación con el equipo de las Naciones Unidas en el país.

- Intercambio de lecciones aprendidas y experiencias dentro de la organización, con asociados gubernamentales, otros organismos de las Naciones Unidas y otros agentes de desarrollo, así como donantes.

Recomendación 3: Hacer el mismo hincapié en medir las estrategias de cambio y los facilitadores junto con los resultados programáticos.

- Al poner en práctica el nuevo marco estratégico, el UNICEF debe prestar la misma atención a los avances en los resultados programáticos, las estrategias de cambio y los facilitadores. A efectos de seguimiento y aprendizaje, debe hacerse de una manera que retroalimente a la organización para fortalecer su agilidad a la hora de responder a amenazas emergentes para los niños, en coordinación con otros organismos de las Naciones Unidas.
- Las estrategias de cambio y los facilitadores deben seguirse, evaluarse y presentarse de forma más sistemática en documentos de gestión importantes como el informe anual del Director Ejecutivo a la Junta Ejecutiva, las evaluaciones a nivel nacional, las evaluaciones e informes conjuntos multiinstitucionales, y los informes de donantes y Comités Nacionales. Esta información será esencial para determinar estrategias de cambio y facilitadores específicos para cada país en apoyo de una programación por países más ágil y sostenible y una mejor colaboración en materia de programación y planificación con otros organismos de las Naciones Unidas. Para ello, las divisiones y oficinas responsables deben velar por que exista una capacidad adecuada en todos los contextos para mejorar la presentación de informes, el seguimiento y la generación de pruebas de las estrategias de cambio específicas para cada país con el fin de mejorar la agilidad de las oficinas en los países para apoyar mejor las prioridades nacionales y los Objetivos de Desarrollo Sostenible centrados en la infancia en coordinación con otros organismos de las Naciones Unidas.

Recomendación 4: Fortalecer la presentación de informes a nivel de resultados y fuentes de financiación adecuadas para aplicar un enfoque multisectorial.

- Basándose en el enfoque multisectorial de los Grupos de Objetivos del Plan Estratégico actual, el próximo marco estratégico debe potenciar estos arreglos multisectoriales y establecer indicadores a nivel de resultados pertinentes. Estas mejoras deberían incluir y abordar las mayores complejidades multisectoriales de la programación conjunta, en consonancia con los requisitos de planificación de los equipos de las Naciones Unidas en los países. El UNICEF debe seguir negociando con los donantes para vincular de forma adecuada las fuentes de financiación con la programación multisectorial, con el fin de alentar a la organización a superar los enfoques compartimentados limitantes. Alejarse de los enfoques compartimentados ayudará a entender cómo mejorar las colaboraciones con otros organismos de las Naciones Unidas pertinentes.

Recomendación 5: Reflejar el doble mandato de desarrollo y acción humanitaria de la organización en la estrategia a largo plazo, superar los cuellos de botella de la dualidad en la programación, presentación de informes, movilización de recursos y capacidad del personal e integrar procesos de consolidación de la paz.

- De cara al futuro, es necesario adoptar varias medidas a fin de corregir los cuellos de botella existentes que impiden una programación más eficaz para reforzar el nexo acción humanitaria-desarrollo:

- El marco estratégico debe contener disposiciones para evitar la dualidad en la programación, la presentación de informes, la movilización de recursos y la capacidad del personal en apoyo de la consecución del doble mandato de acción humanitaria y desarrollo de la organización en favor de los niños.
 - Garantizar recursos para apoyar una movilización flexible del personal con el fin de adquirir la experiencia laboral necesaria en contextos humanitarios y de desarrollo.
 - Obtener recursos para financiar la labor de promoción ante los donantes con el fin de asegurar una financiación flexible y a largo plazo, para garantizar actividades a más largo plazo que aborden el nexo entre la acción humanitaria y el desarrollo, con el objetivo de construir una vía clara para integrar la consolidación de la paz en la estrategia de la organización.
- El UNICEF debe seguir apoyando la integración de la programación fundamentada en los riesgos que vincula la programación humanitaria y de desarrollo en los documentos de programación y planificación de las oficinas en los países, centrándose en que sirva de base a los documentos de todo el sistema de las Naciones Unidas. De cara al futuro, el nuevo marco estratégico debe garantizar que se preste una atención adecuada en las oficinas en los países al desarrollo de la capacidad del personal, los recursos y el apoyo a la gestión operacional para incorporar el contexto político y económico en la evaluación de los riesgos y las oportunidades con el fin de fundamentar de manera más completa la programación del nexo entre acción humanitaria y desarrollo en favor de los niños.

Recomendación 6: Corregir la distribución desigual de los recursos, en particular en contextos no humanitarios, para no dejar a nadie atrás.

- En las negociaciones sobre financiación y los acuerdos con donantes, las divisiones responsables del UNICEF deben dar prioridad a la corrección de la distribución desigual de los recursos, en particular porque afecta a las oficinas en los países en contextos no humanitarios. El UNICEF debe fomentar las actividades de promoción conjuntas, con un enfoque a nivel de todo el sistema de las Naciones Unidas destinado a asignar recursos para apoyar las actividades de promoción de la recaudación de fondos con discursos específicos adaptados a distintos donantes, con el apoyo de los Comités Nacionales y las redes de financiación regionales. Entre otras cosas, se deberían utilizar todos los canales existentes de negociación, incluidas las consultas anuales de los donantes, los procesos de presentación de propuestas y el diálogo estructurado sobre financiación, en coordinación con otros organismos de las Naciones Unidas.

Recomendación 7: Garantizar disposiciones para apoyar la agenda del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo fortaleciendo al mismo tiempo la misión y las ventajas comparativas y colaborativas del UNICEF.

- Al poner en práctica el próximo marco estratégico, las divisiones responsables deben velar por que se proporcionen recursos para seguir trabajando de forma conjunta con todos los demás organismos de las Naciones Unidas en el contexto de la reforma del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo. Debe utilizarse un enfoque multisectorial en apoyo de las prioridades conjuntas existentes, entre ellas la generación de datos y pruebas, el cambio climático, la igualdad de género, la erradicación de la pobreza y la mejora de la salud adolescente y materna, así como otros ámbitos de trabajo pertinentes
-

que surgirán durante la preparación del próximo marco estratégico. El nuevo marco estratégico debe garantizar la dotación de recursos suficientes y la utilización de las ventajas colaborativas del UNICEF —entre ellas ser una organización sumamente descentralizada con una presencia universal sobre el terreno, sólida promoción de actividades de movilización y desarrollo de la capacidad comunitarias para ayudar a los asociados nacionales a cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible centrados en la infancia— para apoyar los Objetivos y para que el UNICEF se convierta en una voz más fuerte para todos los niños.

V. Proyecto de decisión

La Junta Ejecutiva

Toma nota de la evaluación de la labor del UNICEF en favor de los niños de los entornos urbanos, su resumen ([E/ICEF/2021/3](#)) y la respuesta de la administración ([E/ICEF/2021/4](#)) y de la evaluación del Plan Estratégico del UNICEF para 2018-2021, su resumen ([E/ICEF/2021/5](#)) y la respuesta de la administración ([E/ICEF/2021/6](#)).

Anexo

Evaluación del Plan Estratégico del UNICEF para 2018-2021

1. Debido a las limitaciones de espacio, el presente anexo no contiene el informe de evaluación del Plan Estratégico del UNICEF para 2018-2021.
2. El informe se encuentra disponible en el sitio web de la Oficina de Evaluación del UNICEF: www.unicef.org/evaluation/executive-board.
