



**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
15 de noviembre de 2018
Español
Original: inglés

Primer período ordinario de sesiones de 2019

Nueva York, 21 a 25 de enero de 2019

Tema 2 del programa provisional

Evaluación

**Evaluación de la contribución del PNUD a la reducción
de la pobreza en los países menos adelantados**

Resumen

Índice

<i>Capítulo</i>	<i>Página</i>
I. Antecedentes	2
II. Alcance y escala del programa del PNUD	2
III. Constataciones principales	5
IV. Conclusiones	13
V. Recomendaciones	18



I. Antecedentes

1. La Oficina de Evaluación Independiente (OEI) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha evaluado la contribución del Programa a la reducción de la pobreza en los países menos adelantados (PMA). La evaluación forma parte del plan de mediano plazo (DP/2018/4) de la OEI aprobado por la Junta Ejecutiva en el primer período ordinario de sesiones de 2018. La evaluación, presentada a la Junta Ejecutiva en el primer período ordinario de sesiones de 2019, contribuirá a la elaboración de estrategias de programas institucionales sobre la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible, y fortalecerá la rendición de cuentas del PNUD a los asociados para el desarrollo mundiales y nacionales, incluida la Junta Ejecutiva.

2. De conformidad con la solicitud de la Junta Ejecutiva, esta evaluación dio seguimiento a la anterior evaluación de la OEI sobre la contribución del PNUD a la reducción de la pobreza, realizada en 2013 (DP/2013/3). También analizó la respuesta programática del PNUD a las posteriores deliberaciones y decisiones de la Junta Ejecutiva sobre el seguimiento de la evaluación de 2013. Sin embargo, la presente evaluación se centró en los PMA, un ámbito clave de la contribución del PNUD, para posibilitar un análisis más profundo de países que se encuentran en situaciones económicas similares y en los que el PNUD es uno de los principales proveedores de ayuda, y para tener en cuenta factores relacionados con la graduación de los países que salen de la lista de PMA. Además, en 2019 la OEI evaluará la programación del PNUD en los países de ingresos medianos.

3. En la evaluación se analizó la contribución de los programas por países y los programas mundiales y regionales a la reducción de la pobreza, en relación con cinco ámbitos de la asistencia del PNUD, a saber: el crecimiento y el empleo inclusivos; el desarrollo económico local; los medios de vida sostenibles; la revitalización económica temprana; y la integración de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. La evaluación abarcó todos los PMA de África, Asia y el Pacífico, los Estados árabes y Haití en el Caribe. Para realizar un análisis comparativo, se incluyeron programas de países que han pasado a la categoría de países de ingresos medianos desde 2010.

4. En la evaluación se examinaron los programas por países y los programas y proyectos mundiales y regionales del PNUD correspondientes al período comprendido entre 2014 y 2017. Abarcó el posicionamiento de la contribución del PNUD a los PMA; la contribución del PNUD al desarrollo de la capacidad nacional de reducción de la pobreza; su poder de convocatoria en relación con la cooperación internacional y las iniciativas de las Naciones Unidas destinadas a lograr resultados en materia de desarrollo sostenible; y los avances del PNUD en su empeño de ampliar la cooperación con el sector privado.

II. Alcance y escala del programa del PNUD

5. El Plan Estratégico del PNUD, 2014-2017 tenía por objeto prestar asistencia a los países donde se ejecutan programas para formular y aplicar vías de desarrollo que puedan hacer frente a las cuestiones conexas de pobreza, desigualdad y exclusión a la vez que transformen la capacidad productiva, evitando el agotamiento irreversible del capital social y natural y reduciendo los riesgos que derivan de las conmociones¹. Uno de los cambios importantes en la planificación institucional establecida en ese Plan Estratégico fue la combinación de dos ámbitos de trabajo diferentes —la

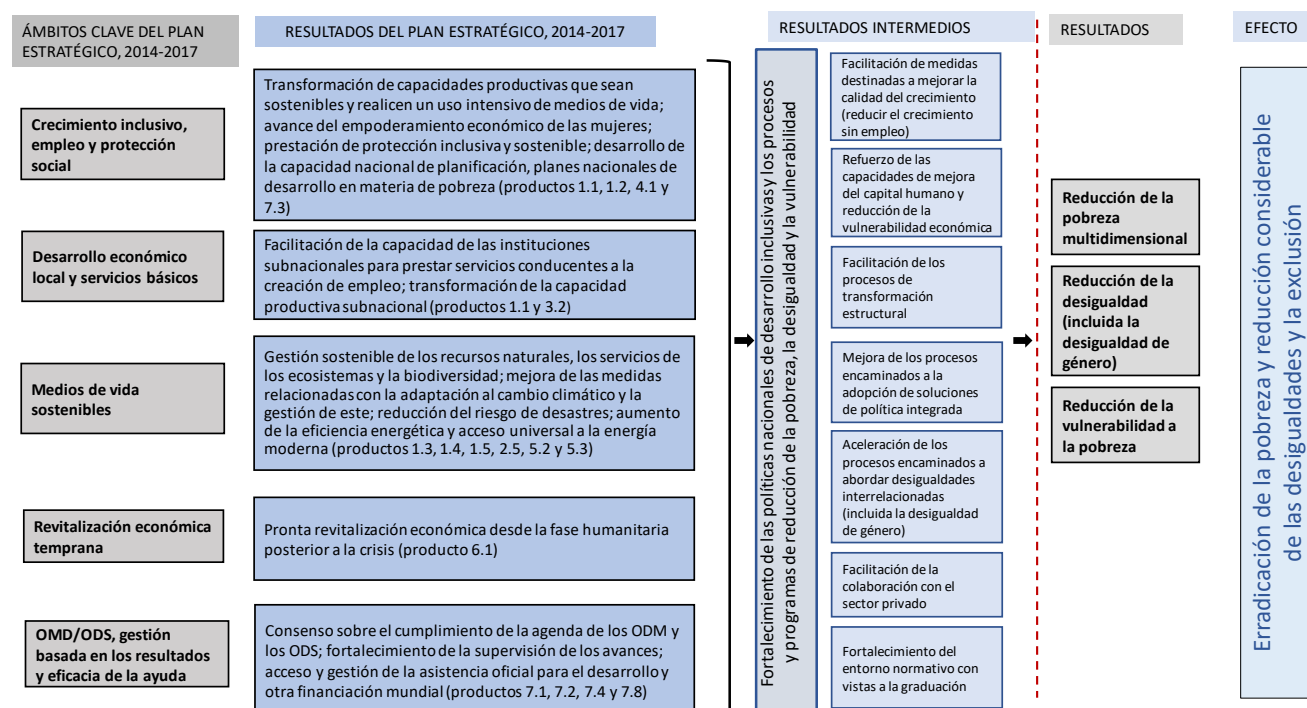
¹ DP/2013/40.

reducción de la pobreza y la protección del medio ambiente— en uno solo, el desarrollo sostenible. Si bien todas las iniciativas del plan tenían por objeto favorecer a los pobres y combatir la desigualdad, la esfera programática de las “vías sostenibles de desarrollo” abordaba esta cuestión de manera más exhaustiva.

6. En el Plan Estratégico se señaló que la visión, los resultados y los ámbitos de trabajo eran pertinentes para todos los países en que se ejecutan programas y donde trabaja el PNUD, aunque en diferentes combinaciones y con diversos grados de énfasis. Por ello, las esferas programáticas concebidas como una “oferta global” también permiten al PNUD adoptar una perspectiva de las necesidades y prioridades del desarrollo basada en los problemas y no en la práctica. El PNUD tiene programas en los 47 PMA (tanto países en desarrollo como países afectados por conflictos) y no considera esencial contar con una estrategia específica para los PMA, ya que los programas por países responden a los contextos y las prioridades nacionales. En el Programa de Acción de Estambul, actualmente en curso, se indican tareas específicas para algunos organismos de las Naciones Unidas, incluido el PNUD, y la mayoría de esas tareas coinciden con los ámbitos de asistencia del PNUD.

Figura

La estrategia programática del PNUD para la reducción de la pobreza: una teoría del cambio



7. En los siete resultados del Plan Estratégico, 2014-2017, las tendencias clave de los programas del PNUD en materia de reducción de la pobreza y medios de vida sostenibles son las siguientes (en la figura se puede ver una ilustración de las tendencias de los programas):

a) *Crecimiento inclusivo, empleo y protección social*: la estrategia del PNUD tuvo por objeto contribuir a la transformación de la capacidad productiva con miras a generar ingresos fortaleciendo el capital humano, reduciendo la vulnerabilidad económica y creando redes de seguridad para generar resiliencia frente a las crisis económicas y sociales. Sus objetivos eran el avance gradual hacia el acceso universal a la protección social; unos sistemas de ejecución más transparentes y de menor costo;

una mejor orientación de los planes de prestaciones no universales; y unos servicios sociales con mejor cobertura, calidad y costo;

b) *Medios de vida sostenibles*: los programas de protección del medio ambiente, de gestión de los recursos naturales y de adaptación al cambio climático en el marco de las vías sostenibles de desarrollo se centraron en gran medida en los medios de vida;

c) *Desarrollo económico local*: aunque parte de las iniciativas de desarrollo económico local se llevaron a cabo en el marco de programas de gobernanza democrática inclusiva y eficaz, como parte del apoyo a las instituciones de las administraciones locales, también hubo programas de tamaño considerable sobre este tema en la esfera de las vías sostenibles de desarrollo;

d) *Revitalización económica en contextos de crisis*: las iniciativas del PNUD de recuperación y reconstrucción después de conflictos y desastres con miras a la revitalización económica tuvieron por objeto mejorar las oportunidades de subsistencia en los hogares y las comunidades y establecer vínculos más fuertes entre la recuperación tras las crisis y la transición hacia el desarrollo;

e) *Incorporación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los Objetivos de Desarrollo Sostenible*: el apoyo a los planes nacionales de desarrollo, las políticas macroeconómicas, la medición y el seguimiento del desarrollo y la pobreza nacionales y los programas relacionados con la eficacia de la ayuda complementan las iniciativas de reducción de la pobreza. Dado su mandato de contribuir a la incorporación de ambos conjuntos de objetivos y presentar informes sobre los progresos realizados, el PNUD ha llevado a cabo actividades en este ámbito.

8. El PNUD ha asignado una proporción importante de sus recursos ordinarios a los PMA. De los 1.500 millones de dólares de recursos ordinarios recibidos por el PNUD en los últimos cuatro años, el 60 % se destinó a los PMA y el 51 % de ese porcentaje se asignó a la reducción de la pobreza.

9. En el período de 2014 a 2017, los gastos de los programas del PNUD ascendieron a una media de 4.300 millones de dólares al año, cantidad que aumentó hasta los 4.500 millones de dólares en 2017. En el mismo período, los gastos en reducción de la pobreza en los PMA ascendieron a 2.170 millones de dólares, lo que representó el 41 % de la cartera total de los PMA (474 millones de dólares en recursos ordinarios y 1.698 millones de dólares en otros recursos). En cuanto a la distribución regional, África fue la que registró el mayor gasto (el 62 % de los 2.170 millones de dólares), seguida de Asia y el Pacífico (el 24 %) y los Estados árabes (el 12 %).

10. De las cinco tendencias programáticas evaluadas, la revitalización económica en los países afectados por conflictos es la mayor esfera de reducción de la pobreza, seguida de los medios de vida sostenibles (véase el cuadro). Cabe señalar que, en el caso del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) y el Fondo Verde para el Clima, la evaluación solo incluyó proyectos con un marcado componente de medios de vida.

Cuadro

Gastos, por tendencia clave de contribución a la reducción de la pobreza

(En millones de dólares de los Estados Unidos)

<i>Tendencias clave de los programas de reducción de la pobreza</i>	2014	2015	2016	2017	Total	Porcentaje de gasto
Crecimiento inclusivo, empleo y protección social	82	84	78	80	324	15 %
Desarrollo económico local y servicios básicos	55	65	93	195	408	19 %

<i>Tendencias clave de los programas de reducción de la pobreza</i>	2014	2015	2016	2017	Total	Porcentaje de gasto
Medios de vida sostenibles (como componente de los programas relacionados con el medio ambiente, las evaluaciones comunes para los países, la reducción del riesgo de desastres y la energía)	142	139	158	182	620	29 %
Revitalización económica temprana	161	192	135	210	697	32 %
Objetivos de Desarrollo del Milenio y Objetivos de Desarrollo Sostenible, eficacia de la ayuda, gestión basada en los resultados	37	40	26	21	123	6 %
Total	478	520	488	687	2 172	

Nota: El desarrollo económico local y la prestación de servicios abarcan proyectos de desarrollo comunitario en Myanmar, Nepal, el Senegal y el Togo, así como un proyecto sobre pobreza urbana en Bangladesh. La tendencia relativa a los Objetivos, la eficacia de la ayuda y la gestión basada en los resultados no comprende los gastos relacionados con las estrategias nacionales de desarrollo y el apoyo a las políticas.

III. Constataciones principales

11. En esta sección se presenta un resumen de las constataciones de la evaluación en relación con todos los temas de programas analizados.

A. Contribución a la graduación de los PMA

12. Aunque el PNUD no tiene una estrategia específica respecto del Programa de Acción de Estambul, los ámbitos temáticos del Plan Estratégico, 2014-2017 tratan de abordar, de manera conjunta, las causas principales de la pobreza y la desigualdad y son pertinentes en todos los países donde se ejecutan programas, incluidos los PMA. El PNUD tiene programas en los 47 PMA (31 en África, 12 en Asia y el Pacífico, 3 en los Estados árabes y 1 en el Caribe). Los programas del PNUD en los países ponen de manifiesto la contribución a los resultados del Programa de Acción, como las estrategias de mitigación de crisis y fomento de la resiliencia, la adaptación al cambio climático, la movilización de recursos para el marco de cooperación mundial, la buena gobernanza y la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres.

B. Formulación de políticas y desarrollo de la capacidad institucional

13. La contribución del PNUD al análisis de políticas en varios PMA permitió formular estrategias apropiadas respaldadas por la población y un planteamiento inclusivo centrado en los medios de vida. La participación en la formulación de políticas abarcó una amplia gama de políticas, planes y estrategias destinados a mejorar la capacidad productiva y la transformación estructural en favor de los pobres. La contribución del PNUD resulta más evidente en la creación de instituciones de referencia y el fortalecimiento de la capacidad institucional para subsanar deficiencias críticas de funcionamiento. Los interlocutores gubernamentales valoraron la capacidad del PNUD para responder eficazmente a una gran variedad de necesidades de apoyo a la capacidad institucional, contratar expertos internacionales especializados para aumentar la capacidad del personal, movilizar la financiación plurianual de los donantes para las operaciones y encargar estudios analíticos. En algunos casos, el PNUD contribuyó a desarrollar la capacidad de instituciones clave que intervienen directamente en la elaboración de políticas y medidas en favor de los pobres.

14. Los resultados de la contribución a las políticas fueron difíciles de determinar de forma aislada, ya que su éxito dependía de que sirviera de complemento a los planes de acción sectoriales y las asignaciones de recursos para hacer efectivas las políticas, lo que a menudo estaba fuera del alcance de la contribución del PNUD. Si bien la participación del PNUD en la formulación de políticas se basó en la demanda y a menudo estuvo determinada por la capacidad de absorción de las instituciones nacionales, hay esferas en las que el PNUD podría haber tenido un papel más dinámico en la conformación de las políticas nacionales si se hubiese inspirado en sus proyectos comunitarios.

C. Objetivos de Desarrollo del Milenio y Objetivos de Desarrollo Sostenible

15. El PNUD dirigió la conceptualización de la estrategia de transversalización, aceleración y apoyo a las políticas (TAAP) y su promoción como instrumento de todo el sistema de las Naciones Unidas. El PNUD facilitó misiones interinstitucionales de TAAP en 26 países, 11 de los cuales son PMA. Las actividades de integración se centraron en analizar la armonización de los planes nacionales de desarrollo y las estrategias sectoriales con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, integrar los Objetivos en los marcos nacionales de planificación del desarrollo y examinar los sectores y los ámbitos de política con más efecto multiplicador. Se realizaron diagnósticos para fundamentar las opciones de política sobre la respuesta nacional a los Objetivos, con compromisos y metas renovados para la erradicación de la pobreza. Una cuestión que debe abordarse al llevar a cabo la TAAP es la de proporcionar soluciones de expertos específicas para cada contexto, en vez de ofrecer un abanico de opciones. Los planes en los que se han integrado los Objetivos han permitido mejorar las evaluaciones financieras y las asignaciones presupuestarias en función de las metas nacionales para los Objetivos. Para mantener el impulso de integración de los Objetivos, será crucial que la TAAP se incentive lo suficiente. Una composición técnica adecuada, la participación de los organismos pertinentes de las Naciones Unidas y otros agentes del desarrollo serán fundamentales para ofrecer soluciones que puedan adoptar los países.

16. A lo largo de los años, la elaboración y promoción de índices que ponen de relieve el desarrollo humano y la pobreza multidimensional a escala mundial y nacional han contribuido a los procesos en materia de políticas. El PNUD ha desempeñado una función importante en la promoción de una visión multidimensional de la pobreza nacional, lo cual ha facilitado los debates sobre el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM). La menor participación del PNUD en el cálculo de los IPM nacionales contrasta con su constante ayuda a los Gobiernos en la preparación de informes sobre desarrollo humano nacional y la recopilación de índices de desarrollo humano nacionales y subnacionales. Una cuestión clave es que la participación del PNUD en la elaboración del IPM nacional es fundamental para garantizar la fiabilidad del IPM y el seguimiento con el Gobierno. La intervención del PNUD en los índices nacionales también es crucial para su apoyo en relación con los Objetivos. El PNUD no ha consolidado su labor sobre los índices mundiales elaborados a lo largo de los años, y en ocasiones ha renunciado a su trabajo en este ámbito. Estos índices cobran más importancia en el contexto de la programación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Para consolidar la labor del PNUD sobre los índices, es necesario invertir el esfuerzo suficiente.

D. Crecimiento inclusivo y creación de empleo

Empresas y mercados inclusivos

17. El PNUD ha demostrado su firme determinación de fomentar asociaciones transformadoras con el sector privado. La participación del PNUD ha evolucionado desde la prestación de apoyo específico al sector privado (pequeñas y medianas empresas) en relación con el desarrollo de los proveedores y las cadenas de valor hasta una estrategia de asociación más sistemática encaminada a aprovechar las posibilidades del sector privado en favor de iniciativas de crecimiento inclusivo y sostenible. La colaboración del PNUD en materia de apoyo a las políticas, ejecución de programas, puntos de acceso institucionales, presencia en los países, redes y poder de convocatoria ha sido un elemento clave y una propuesta valiosísima para atraer al sector privado hacia iniciativas de desarrollo de mercados inclusivos. El PNUD no solo facilitó las conexiones entre el sector público y el privado, sino que también aportó recursos complementarios para superar los obstáculos de política e institucionales que afrontan los agentes privados respecto del aumento del valor, velando al mismo tiempo por la inclusión y la participación beneficiosa de los sectores más pobres de la sociedad. Se trata de inversiones que los agentes del sector privado no realizarían por sí solos y que representaron beneficios considerables y tangibles de la asociación con el PNUD.

18. Se dio prioridad a las empresas y los mercados inclusivos para que los segmentos de la población de la base de la pirámide se integren en las cadenas de valor y los mercados como consumidores, proveedores, empleados y empresarios. Sin embargo, el PNUD aún no ha aprovechado la ventaja comparativa de su presencia en los países y su prestigio para ampliar su labor en este ámbito. Las intervenciones del PNUD en la cadena de valor, que están dispersas y son de pequeña escala, se encuentran con dificultades para equilibrar los aspectos micro, meso y macro, y logran resultados limitados. Las iniciativas de desarrollo de mercados inclusivos deben operar a nivel micro (productores a pequeña escala), meso (eslabonamiento de la cadena de valor) y macro (políticas, infraestructura e incentivos). Además, las intervenciones micro, meso y macro no se pueden llevar a cabo de forma aislada ni paralela y deben secuenciarse adecuadamente para producir resultados. Lo mejor es abordarlas mediante estrategias y planes de acción sectoriales bien formulados y dotados de recursos. El PNUD ha tenido dificultades para vincular sus intervenciones con una estrategia bien coordinada que abarque toda la amplitud de la cadena de valor, debido en gran medida a la saturación del espacio con múltiples donantes y numerosos acuerdos de ejecución.

19. Aunque el apoyo al comercio no es un aspecto importante de su oferta de servicios a los PMA, el PNUD ha contribuido a los esfuerzos de estos países por crear y mantener el acceso a los mercados exteriores. El Programa ha canalizado el apoyo relacionado con el comercio fundamentalmente a través del Marco Integrado Mejorado, el principal mecanismo multilateral de asistencia técnica en materia de comercio exclusivo para los PMA, como uno de los seis principales organismos asociados en la ejecución. El hecho de que el apoyo al comercio no se considere prioritario en el PNUD desde 2013 y la falta de estrategias conjuntas y de iniciativas suficientes para establecer asociaciones han reducido la contribución del Programa a las iniciativas relacionadas con el comercio en los PMA. La falta de participación en cuestiones relacionadas con el comercio es una oportunidad perdida, ya que los PMA necesitan ayuda para ser más competitivos e integrarse más en los mercados regionales y mundiales. Los Gobiernos quieren más apoyo práctico, pero los organismos no residentes no pueden prestárselo aunque estén ayudando a los países en algunos ámbitos.

20. El PNUD puso a prueba varias iniciativas sobre inclusión financiera y acceso a la financiación, con cierto grado de éxito en cuanto a la integración en los programas nacionales. El acceso a los servicios financieros es una de las claves para mitigar la pobreza y lograr un crecimiento económico sostenible, y un instrumento poderoso para lograr el autoempoderamiento, ya que permite que los pobres, especialmente las mujeres, se conviertan en agentes económicos del cambio. La cartera de medios de vida del PNUD incluye varias intervenciones relacionadas con la inclusión financiera y el acceso a la financiación en diversos entornos de PMA. Las principales intervenciones se han centrado en el establecimiento y el fortalecimiento de mecanismos institucionales y sectores relacionados con la microfinanciación. El establecimiento de vínculos con los programas y las políticas gubernamentales en curso no solo es clave para el éxito de las iniciativas de acceso a la financiación de ámbito comunitario, sino que es un requisito. El PNUD tuvo menos éxito a este respecto en otros países, e incluso las iniciativas con buenos resultados de proyectos no se ampliaron, en parte por el diseño deficiente de los programas o a la falta de voluntad de los Gobiernos.

Financiación privada e inversiones de impacto

21. El PNUD está elaborando instrumentos y modalidades de inversión de impacto con el sector privado, pero necesita un ritmo más rápido de expansión en este ámbito. En los PMA, la financiación alternativa y de impacto del sector privado, aunque conceptualmente importante, sigue siendo marginal y, desde el punto de vista de sus perspectivas, incipiente. Aunque hay algunas iniciativas en curso en los PMA, la financiación del sector privado tiene éxito sobre todo en los países que no pertenecen a esta categoría, habida cuenta de que sus sectores financieros y mercados de capitales son más maduros. A diferencia de la financiación tradicional para el desarrollo, especialmente la financiación en forma de subvenciones, la inversión de impacto impulsada por el sector privado (también denominada financiación combinada, ya que conlleva una combinación de deuda, acciones, garantías colaterales y otras formas de apoyo financiero) busca rendimientos de triple balance y se basa en la viabilidad comercial, así como en los resultados sociales y ambientales. Si bien los modelos de financiación combinada han ganado terreno en los países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos y en Asia Central y América Latina, que cuentan con sectores financieros y mercados de capitales consolidados, en otras regiones, especialmente en los PMA, están evolucionando con lentitud. La tendencia está cambiando en Asia, pero más aún en los países de ingresos medianos. El PNUD está aplicando un modelo autosostenible más apropiado para los PMA, especialmente por el uso de fondos de promoción como incentivo para reducir el riesgo de las inversiones del sector privado. A pesar de esas iniciativas, el PNUD no cuenta actualmente con mecanismos adecuados para gestionar esos instrumentos ni está preparado para emprender un camino nuevo y posiblemente peligroso. No obstante, la inversión de impacto sigue siendo una esfera clave con el fin de hacer frente a las limitaciones de la financiación para el desarrollo en los PMA y requiere una mayor dedicación, por lo que la inversión institucional del PNUD en esta esfera es importante.

Protección social

22. Sigue habiendo incoherencias entre las aspiraciones y los recursos invertidos en la programación de la protección social, lo que reduce el papel y la contribución del PNUD en este ámbito. En el caso de los PMA, el problema fundamental consiste en diseñar y aplicar sistemas nacionales de protección social que puedan financiarse de manera sostenible gracias a un margen fiscal propicio, además de un capital externo muy específico. Respecto a la contribución a la protección social, la ventaja comparativa del PNUD, tal como la perciben los agentes de desarrollo nacionales, es

su capacidad para abordar la protección social de forma intersectorial, y no sectorial como otros organismos de las Naciones Unidas, entre ellos la Organización Internacional del Trabajo, que tiene el mandato principal en esta esfera. Gracias a las redes institucionales consolidadas en muchos ministerios y a su capacidad de convocatoria en situaciones posteriores a crisis y conflictos, el PNUD está en disposición de actuar en este ámbito. Esas iniciativas intersectoriales de protección social no resultan evidentes en los PMA, donde más se necesitan.

Empoderamiento económico de la juventud

23. A escala nacional, la contribución relativa a los jóvenes consistió en gran medida en iniciativas independientes, y no estuvo bien integrada en las diversas iniciativas del PNUD en materia de empleo y medios de vida. Salvo algunas excepciones, la mayoría de las intervenciones centradas en los jóvenes siguieron estando fragmentadas, sin integrarse lo suficiente en las estrategias y los planes sectoriales. La falta de mecanismos de seguimiento y respuesta posteriores a los programas dio lugar a una supervisión ineficaz de los resultados y las limitaciones de los programas.

24. La labor del PNUD en materia de empoderamiento económico de los jóvenes se realiza sobre todo a nivel nacional mediante el apoyo preliminar a la formulación de políticas nacionales, las estrategias de fomento del empleo juvenil y el fortalecimiento de las plataformas de información y establecimiento de redes para contribuir a la participación de los jóvenes. El PNUD ha puesto a prueba empresas sociales dirigidas por jóvenes y financiadas por inversiones de impacto, como el proyecto de Liderazgo, Innovación y Emprendimiento Juveniles (Youth Co:Lab). Sin embargo, la participación en las fases posteriores fue a menudo de pequeña escala y careció de intervenciones integradas que combinaran aspectos de política e intervenciones en la fase posterior de oferta y demanda en sectores o cadenas de valor específicos. La vinculación de los jóvenes con actividades generadoras de ingresos a corto plazo ha sido más fácil en contextos de recuperación económica y rehabilitación, dada la disponibilidad de fondos humanitarios.

25. Muchas de las actividades relativas al empoderamiento económico de los jóvenes consistieron en iniciativas de desarrollo de aptitudes mediante las que se proporcionó capacitación en aptitudes para la subsistencia a cientos de jóvenes beneficiarios. Al margen de la escala de esas iniciativas, es necesario volver a examinar la estrategia que se ha seguido, especialmente en lo que respecta al establecimiento de vínculos con las iniciativas sectoriales. No se ha abordado sistemáticamente la cuestión de la falta de garantías, que es una laguna fundamental en la rentabilidad y la financiación de las iniciativas empresariales de los jóvenes. Hay margen para estudiar la posible colaboración con los grandes programas regionales juveniles de las instituciones financieras internacionales.

Empoderamiento económico de las mujeres

26. Las intervenciones del PNUD abarcaron una combinación de apoyo en materia de políticas a los marcos que tienen en cuenta el género e intervenciones dirigidas a las mujeres para abordar la ampliación de las oportunidades de generación de ingresos y el acceso a la financiación. La inclusión de mujeres beneficiarias está garantizada en todos los programas de generación de ingresos, empleo y medios de vida sostenibles, de conformidad con las políticas y prácticas de igualdad de género del PNUD. Resulta difícil discernir si las iniciativas conjuntas de las Naciones Unidas en las que participó el PNUD mejoraron la capacidad del personal gubernamental para realizar análisis de género adecuados o utilizar datos desglosados por género para elaborar o aplicar políticas y procesos de presupuestación con perspectiva de género.

27. Las iniciativas excepcionales y de pequeña escala dirigidas a las mujeres tienen unas repercusiones mínimas, sobre todo cuando se llevan a cabo de manera inconexa, sin vínculos con los procesos de política previos ni las ampliaciones gubernamentales, y al margen de otros programas de asistencia para el desarrollo. A falta de procesos de políticas favorables, incluso los proyectos exitosos dirigidos a las mujeres tuvieron resultados limitados.

E. Desarrollo local

28. El PNUD ha contribuido a un marco estratégico más integral para el apoyo a la gobernanza y el desarrollo locales que abarca la reducción de la pobreza y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Todavía no se puede evaluar su efecto general a escala nacional y local. Aún no está clara la función desempeñada por el PNUD en la contribución a la reducción de la pobreza urbana. En los últimos años, el PNUD ha puesto en marcha nuevos marcos estratégicos conjuntos y alianzas mundiales con el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización y el programa de los Voluntarios de las Naciones Unidas, que establecen un marco combinado y actualizado de apoyo al desarrollo local facilitado por los gobiernos locales.

29. El marco integrado de apoyo a la gobernanza y el desarrollo locales es una de esas iniciativas a largo plazo que se espera que evolucionen en función de los contextos nacionales y de la ampliación de los proyectos pilotos locales. Esta y otras nuevas estrategias mundiales se basan en las actuaciones nacionales en materia de desarrollo local y reducción de la pobreza, y son importantes para generar respuestas conjuntas con los organismos asociados de las Naciones Unidas y otros agentes clave. Se necesitará tiempo antes de que el nuevo marco sirva de apoyo a las respuestas nacionales y es demasiado pronto para detectar huellas estratégicas a escala nacional y subnacional. La mayoría de los resultados de estas iniciativas mundiales de gobernanza y desarrollo locales se centran en la adaptación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible al ámbito subnacional, ya que se ha prometido un importante apoyo internacional para traducir la Agenda 2030 en objetivos y actividades nacionales y locales.

30. En lugar de buscar una actuación general, el PNUD suele recurrir a intervenciones concretas que se financian fácilmente. Es necesario abordar esta cuestión, ya que podría desviar la atención de actuaciones más estratégicas en materia de gobernanza y desarrollo locales urbanos en los PMA.

31. En los lugares donde la contribución a la gobernanza y el desarrollo locales tuvo más repercusión, las alianzas mejoraron los modelos de intervención y las iniciativas de ampliación. Las nuevas actuaciones colaborativas pueden mejorar la eficacia, la sostenibilidad y la repercusión del apoyo a la gobernanza y el desarrollo locales, y reforzar el papel estratégico del PNUD en las reformas de los gobiernos locales y la reducción de la pobreza. El PNUD desempeñó una función fundamental en la ejecución de proyectos nacionales que contribuyeron al desarrollo económico local y a la capacidad de las instituciones de los gobiernos locales.

F. Medios de vida sostenibles

32. Las estrategias relativas a los medios de vida que se integraron en las iniciativas ambientales, energéticas y de adaptación al cambio climático de escala comunitaria tuvieron resultados tangibles. Las iniciativas de ámbito comunitario relacionadas con los medios de vida han sido una herramienta eficaz para integrar el medio ambiente en los sistemas comunitarios, y poner de manifiesto los vínculos con la reducción de la pobreza; concienciar y empoderar a las comunidades; y ofrecer modelos que

pueden reproducirse. Las intervenciones del PNUD en el ámbito comunitario tuvieron resultados concretos en cuanto a la adopción de prácticas agrícolas y ganaderas sostenibles, la gestión integrada de los recursos hídricos, el aumento de la biodiversidad y la gestión de riesgos y los medios de vida resilientes al clima. En la mayoría de las intervenciones se dio mucha importancia al uso no sostenible de los recursos naturales, que causa una degradación generalizada de los ecosistemas, la cual está vinculada principalmente a la pobreza rural. La rehabilitación de infraestructuras de pequeña escala, como canales terciarios, otras cuencas de drenaje y pequeñas presas, permitió a los agricultores producir dos y en algunos casos incluso tres cosechas (por ejemplo, en Camboya).

33. La mejora de los medios de subsistencia y de las bases de recursos y las capacidades para gestionar los riesgos relacionados con el clima son factores que siguieron interesando a las comunidades participantes. Las intervenciones integradas del PNUD también contribuyeron a la capacidad administrativa local en materia de ordenación de tierras y gestión forestal y de gestión de la biodiversidad y los ecosistemas. Los mecanismos destinados a mejorar los recursos comunes y la gobernanza de las comunidades, así como un entorno normativo propicio, fueron cruciales para mantener el impulso en aquellos PMA en los que esas iniciativas estaban arraigando.

34. El PNUD ayudó a varios PMA a movilizar fondos nacionales para la conservación de la diversidad biológica, que es fundamental para el desarrollo económico rural y los medios de subsistencia, y cuyo poder de transformación de los ecosistemas ha quedado demostrado. Los pagos por los servicios de los ecosistemas en el marco de las iniciativas relacionadas con la biodiversidad contribuyeron al turismo y al desarrollo económico, lo que tuvo un efecto positivo en los medios de subsistencia de los hogares y las comunidades.

35. El PNUD aún no ha aprovechado eficazmente sus programas comunitarios para conformar las estrategias y políticas nacionales sobre medios de vida sostenibles. La fragmentación de los proyectos muy relacionados con los medios de vida en el contexto de los fondos verticales ha socavado la capacidad del PNUD para desempeñar una función más importante en materia de políticas. La fragmentación de las iniciativas del PNUD en materia de medio ambiente y adaptación, que se ejecutaron por separado en lugar de emplear una perspectiva más programática sobre medio ambiente y medios de vida sostenibles, mermó la posible contribución del PNUD a las estrategias gubernamentales. Aunque todos los proyectos individuales de medio ambiente y adaptación formen parte del marco del desarrollo sostenible, existe poca relación entre unos proyectos y otros. Si bien los requisitos de los fondos verticales exigen un enfoque más basado en proyectos, el PNUD no se esforzó al máximo a fin de aprovechar estas iniciativas para participar en procesos de políticas públicas sobre medios de vida sostenibles.

36. Aunque existen políticas institucionales que propician la resiliencia, a la hora de aplicarlas todavía no se ha dado prioridad a los elementos interrelacionados de las crisis y sus vínculos. Los PMA han sufrido desastres naturales y climáticos (tanto desastres repentinos como sequías), pandemias y conflictos. En cualquier momento dado, hay entre 10 y 12 PMA en los que los programas del PNUD se ejecutan en un contexto de múltiples fragilidades. El PNUD tiene programas relacionados con la agricultura y los medios de vida resilientes al clima, el crecimiento inclusivo y las iniciativas de generación de ingresos, la revitalización económica y la consolidación de la paz; y también está adoptando progresivamente formas de mejorar el desarrollo resiliente. Dada esta diversidad de apoyos, no se aprovecharon las oportunidades para facilitar un enfoque integrado que permitiera abordar los vínculos entre la sequía y la pobreza, o la sequía, los conflictos y la pobreza. El enfoque basado en proyectos redujo las oportunidades de abogar por el reconocimiento y el tratamiento de esos vínculos en las iniciativas gubernamentales y en el apoyo internacional.

G. Recuperación y revitalización económicas

37. Los programas impulsados por la comunidad han desempeñado una función importante en la creación de empleo y la rápida recuperación económica en situaciones posteriores a conflictos. Sin embargo, la contribución a la generación de ingresos a corto plazo, dada la falta de continuidad y de vínculos con las iniciativas de empleo a largo plazo, ha reportado beneficios limitados en materia de reducción de la pobreza. Salvo excepciones, los programas del PNUD aún no han salvado la distancia que separa la asistencia humanitaria del desarrollo.

38. A menudo, las iniciativas de recuperación y revitalización económicas en situaciones de conflicto fueron programas de corto plazo y efecto rápido destinados a combatir el desempleo generalizado, y no se concibieron para generar empleo sostenible a largo plazo. La remuneración del trabajo en efectivo, la microfinanciación y el apoyo a las pequeñas empresas figuran entre los elementos más habituales de las iniciativas de revitalización económica del PNUD. Si bien esas iniciativas propician la estabilidad de la comunidad y el restablecimiento de las condiciones de paz, no están concebidas teniendo en cuenta la creación de empresas ni el empleo sostenible a largo plazo. En situaciones posteriores a conflictos, que se caracterizan por el colapso o la desaparición de los servicios financieros y de los proveedores de servicios del mercado, también es necesario revitalizar estos ecosistemas. Sin embargo, estas cuestiones no fueron objeto de la atención ni la consideración suficientes con miras a la financiación en contextos de asistencia humanitaria, lo que generó problemas de sostenibilidad de intervenciones a corto plazo incluso exitosas.

39. En la mayoría de los contextos posteriores a los conflictos, las modalidades de apoyo al desarrollo no son viables hasta que el país realiza la transición a una asistencia normal para el desarrollo. Sin embargo, como demuestra el apoyo en contextos posteriores a conflictos, cada vez es más necesario salvar la distancia que separa la ayuda humanitaria del desarrollo, ya que un enfoque combinado es esencial para la transición al desarrollo a más largo plazo. A pesar de su experiencia organizativa, con frecuencia las contribuciones del PNUD a la recuperación económica no adoptaron una perspectiva de desarrollo a largo plazo. Si bien el enfoque 3x6 y la Nueva Forma de Trabajar abordaron esta limitación, el problema común es que, en la mayoría de los casos, la aplicación del enfoque 3x6 no superó la primera fase de estabilización. Ya se trate de la Nueva Forma de Trabajar o del enfoque 3x6, las alianzas y los resultados colectivos serán fundamentales y marcarán el camino a seguir. Son cruciales los programas con una duración más larga que prestan atención a distintas esferas interconectadas y se basan en las ventajas comparativas de una amplia variedad de agentes.

40. Un ámbito de la contribución del PNUD que está evolucionando es la participación del sector privado en los países que salen de un conflicto. Si bien ha habido algunos éxitos, el alcance de la participación del sector privado no se corresponde con la amplia presencia y participación del PNUD en los contextos posteriores a los conflictos. El PNUD, así como otros organismos, se ha mostrado cauteloso en cuanto a las oportunidades y los problemas que puede conllevar la participación del sector privado en la reconstrucción, la generación de empleo y el desarrollo económico local tras un conflicto. Aunque esa cautela esté justificada, sobre todo para proteger los mercados locales, el sector privado está muy presente en los contextos de conflicto y posteriores a estos, y organismos como el PNUD necesitan modelos de programa bien concebidos para implicar al sector privado en la consolidación de la paz y la revitalización económica vinculada al desarrollo a largo plazo.

H. Igualdad de género y empoderamiento de las mujeres

41. El PNUD contribuyó a la mejora de las oportunidades económicas brindadas a las mujeres facilitando reformas preliminares de políticas y promoviendo planes finales de microcrédito y oportunidades de empleo. El PNUD tuvo más éxito cuando trabajó en iniciativas específicas para mujeres que fomentaron el acceso a la financiación, a la capacitación empresarial y a los mercados. Siguen estando infrutilizadas las oportunidades para incorporar la perspectiva de género al diseño y la ejecución de los programas.

42. La evaluación constata que, por lo que respecta al género, la mayoría de los resultados comunicados se refieren a la incorporación de la perspectiva de género y no al efecto de dicha incorporación sobre la reducción de la desigualdad de género. El PNUD ha incluido a las mujeres en diversas iniciativas de reducción de la pobreza que propician que, en los procesos de planificación local, la generación de ingresos y la gestión de los recursos naturales incorporen enfoques con perspectiva de género. Si bien se están redoblando los esfuerzos por integrar mejor las consideraciones de género, el apoyo al desarrollo específico de género en las intervenciones todavía no es sistemático y varía de un proyecto a otro, principalmente porque se pasa por alto el análisis de género en la etapa de formulación.

IV. Conclusiones

43. Las conclusiones que aquí se presentan se centran en cuestiones estratégicas y en las dimensiones claves de la función y la contribución del PNUD.

Conclusión 1. Los ámbitos y los enfoques de los programas de reducción de la pobreza a los que da prioridad el PNUD son muy importantes para los PMA. En todo el mundo, la estrategia del PNUD para luchar contra la pobreza ha evolucionado y se han introducido nuevos instrumentos durante el período del Plan Estratégico, 2014-2017. Las iniciativas de crecimiento inclusivo, combinadas con el apoyo a la resiliencia climática y ambiental, ofrecieron mayores oportunidades para mostrar modelos de generación de ingresos y de medios de vida sostenibles. En algunos PMA, el PNUD ha sido el organismo elegido tanto para contribuir a las políticas como para respaldar la ejecución.

44. El PNUD ha respondido y se ha adaptado a contextos cambiantes en sus programas de reducción de la pobreza, lo que ha dado lugar a una evolución progresiva de la comprensión y los enfoques conceptuales, especialmente los que propugnan estrategias de reducción de la pobreza multidimensional y la aplicación de planteamientos relacionados con el crecimiento inclusivo y los medios de vida sostenibles. Se hizo especial hincapié en la reducción de la pobreza rural y en los medios de subsistencia. El apoyo a los marcos macroeconómicos y de planificación integrada, el crecimiento verde, la ampliación de la capacidad productiva y las cadenas de valor y el desarrollo local ha contribuido positivamente a la mejora de las políticas. Las perspectivas comunitarias sobre los medios de vida sostenibles, la gestión de los recursos naturales y el aumento de la resiliencia al cambio climático son ámbitos en los que la participación del PNUD ha tenido efectos locales tangibles. Se prestó suficiente atención al empoderamiento económico de las mujeres en todos los programas con contribuciones a nivel de proyecto. La pobreza urbana es un ámbito del apoyo a los programas del PNUD que está evolucionando y merece mayor atención.

45. El desarrollo de la capacidad institucional y el apoyo a las políticas proporcionados por el PNUD han contribuido a las iniciativas nacionales de desarrollo de los PMA encaminadas a reducir la pobreza. El PNUD logró prestar

apoyo en materia de políticas en relación con una serie de cuestiones importantes para los PMA, como el crecimiento inclusivo y los medios de subsistencia. El PNUD cuenta con una sólida trayectoria recaudando recursos financieros para iniciativas de desarrollo de la capacidad institucional y de políticas, y reuniendo conocimientos especializados procedentes de su extensa red.

46. El PNUD fue coherente en su contribución al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio hasta que se aprobaron los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Tras la aprobación de estos últimos, el PNUD ha defendido la estrategia de TAAP del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, concebida para ayudar a los países a integrar los Objetivos de Desarrollo Sostenible en la planificación y los procesos nacionales. Hay un auge y una demanda creciente de instrumentos y asistencia técnica para formular y aplicar planes destinados a alcanzar los Objetivos. El PNUD, utilizando su planteamiento integrado y el concepto multidimensional de pobreza y desigualdad, está en condiciones de ayudar a los países en sus esfuerzos por alcanzar los Objetivos. El PNUD puede aprovechar mejor su labor sobre los índices, que complementa la promoción de los Objetivos.

47. A pesar de los planes sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible preparados por los PMA, un problema que surge en el contexto de la mayoría de los países es la lentitud con que se aplican y se adaptan a las políticas nacionales. La integración de los Objetivos permaneció en el nivel tecnocrático y la aplicación práctica de los principios de programación transformadores y los vínculos entre los Objetivos está evolucionando con lentitud. La TAAP generó oportunidades para que los Gobiernos hicieran balance de las políticas y los recursos actuales y definieran procesos para subsanar las deficiencias en materia de desarrollo. El valor añadido de la TAAP como instrumento para facilitar la planificación nacional y aplicar soluciones integradas a la reducción de la pobreza depende en gran medida de su capacidad para proporcionar soluciones ejecutables y específicas de cada contexto, en contraposición a las evaluaciones generalizadas. Además, el éxito de la TAAP, como el de su predecesor —el Marco para Acelerar el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio—, dependerá del establecimiento de alianzas eficaces al margen de los organismos de las Naciones Unidas.

48. No se hace suficiente hincapié en los esfuerzos por consolidar el margen mundial de acción en materia de políticas del PNUD en relación con la reducción de la pobreza. El PNUD fue pionero en la elaboración de varios índices sobre desarrollo humano, desigualdad y pobreza multidimensional, que son importantes para medir y notificar los avances relativos a los Objetivos, así como para promover los principios transformadores de la igualdad y la inclusividad en los procesos de desarrollo. No se prestó la atención necesaria a esas iniciativas en la labor de promoción y programática del PNUD de ámbito mundial y nacional.

Conclusión 2. Los recientes esfuerzos por colaborar con el sector privado a fin de aprovechar las fuerzas del mercado para generar un efecto social positivo ofrecen al PNUD una forma de trabajar en el futuro que podría resultar transformadora. Algunas esferas de participación del sector privado (como la financiación de impacto) están en fase de formación, pero podrían ampliar la capacidad productiva y reducir la pobreza. La escasa intervención del PNUD en esta esfera y la lentitud de las actuaciones están mermando su contribución a la reducción de la pobreza.

49. El PNUD ha contribuido de manera importante a la movilización de recursos en los PMA. Ha hecho aportaciones útiles en ámbitos como los medios de vida sostenibles, pero aún no ha explorado todas las posibilidades que brindan ámbitos como el empleo y las contribuciones del sector privado. El éxito de las alianzas con

el sector privado es una parte esencial de la contribución del PNUD a la movilización de recursos para el logro de los Objetivos en los PMA.

50. El PNUD tiene una estrategia específica para la participación del sector privado que reconoce el papel y el potencial transformador del sector privado como asociado, con miras a lograr efectos en el desarrollo. La participación del sector privado se ha ampliado más allá de las pequeñas y medianas empresas y se ha extendido a conglomerados, proveedores de financiación de impacto y fundaciones filantrópicas. La adhesión del PNUD a una visión inclusiva de las empresas y los mercados queda demostrada por la gran proporción de recursos ordinarios destinados a catalizar un ecosistema inclusivo del sector privado que tenga efectos transformadores en la mejora de los medios de vida y la reducción de la pobreza. Sin embargo, el grado de participación del PNUD sigue siendo bajo en comparación con la participación del sector privado en el sector del desarrollo. El PNUD puede aportar a las alianzas del sector privado su ventaja comparativa en materia de elaboración de políticas, ejecución de programas y capacidad de convocatoria sobre el terreno, a fin de complementar los puntos fuertes del sector privado. El PNUD aún no ha aprovechado su apoyo a los países para ampliar las iniciativas encaminadas a involucrar al sector privado, sobre todo en los PMA.

51. El entorno propicio para la inversión privada en los PMA está evolucionando y necesita un impulso catalizador más fuerte para reducir el riesgo y resolver los problemas de las iniciativas encaminadas a combinar el capital privado local y extranjero con la financiación en condiciones favorables. El PNUD reconoce la importancia de los instrumentos financieros nuevos y alternativos para facilitar la financiación del desarrollo. Sin embargo, esos instrumentos deben estar plenamente respaldados por los Gobiernos para que tengan éxito. El PNUD está en condiciones de facilitar una mayor participación del sector privado y movilizar a los agentes principales. Es fundamental que el PNUD cree instrumentos sólidos y apropiados que posibiliten la participación del sector privado en los PMA.

Conclusión 3. En los países afectados por conflictos y que salen de ellos, han sido importantes el papel del PNUD en la revitalización económica y su contribución a ella. Las iniciativas de generación de ingresos en las comunidades desempeñaron una función crucial en la obtención de beneficios temporales por parte de las poblaciones afectadas. Si bien las etapas iniciales de recuperación de un conflicto favorecen las actividades de creación de empleo provisionales y a corto plazo, la reducción de la pobreza de forma sostenible y a largo plazo exige medidas de generación de ingresos a medio y largo plazo en la fase inicial del ciclo de recuperación de una crisis. Además, la atención insuficiente a las dimensiones interrelacionadas de las diversas fragilidades y a los problemas relativos a las capacidades e inversiones que generan ingresos socavó la contribución a los procesos de reducción de la pobreza en contextos de fragilidad.

52. Para lograr resultados en materia de reducción de la pobreza, las iniciativas de revitalización económica exigen una ejecución por etapas vinculada a iniciativas a más largo plazo para afrontar los problemas estructurales relacionados con el empleo y las capacidades e inversiones que generan ingresos. A falta de esas iniciativas, los programas de revitalización económica ejecutados por el PNUD en los PMA afectados por conflictos solo han reportado beneficios limitados en cuanto a la reducción de la pobreza.

53. Existen vínculos estrechos entre diversas fragilidades, como la pobreza, la sequía y los conflictos, que se agravan mutuamente y exigen una respuesta más integrada. El PNUD contribuyó a cada una de estas esferas por separado, pero no se ocupó de los vínculos interconectados entre las diversas fragilidades. En lugar de llamar la atención sobre los vínculos entre las diferentes fragilidades en relación con

el aumento de la pobreza y los conflictos, el PNUD se vio a menudo absorbido por los mecanismos de financiación y su objetivo.

54. La fragmentación de las fuentes de financiación y las prioridades de los donantes plantearon problemas para la promoción de iniciativas integradas y objetivos a más largo plazo. Los donantes reconocen los beneficios de apoyar estrategias programáticas que sean holísticas y tengan una perspectiva de medio a largo plazo en materia de creación de empleo y medios de subsistencia. Sin embargo, la financiación en situaciones posteriores a conflictos sigue estando dominada por la asistencia humanitaria. Para una mejor contribución a la lucha contra los elementos de la pobreza que causan conflictos, el PNUD necesita presupuestos por programas mayores y más predecibles, en el marco de iniciativas en las que la ayuda humanitaria y el desarrollo estén más equilibrados.

Conclusión 4. Los proyectos de crecimiento y empleo inclusivos en los PMA no lograron generar soluciones ampliables y transformadoras que mejorasen la capacidad productiva. Intervenciones como la creación de microempresas y de cadenas de valor requieren iniciativas multidimensionales, que abarcan desde la contribución al desarrollo empresarial de las comunidades hasta la integración y la ampliación, pasando por los vínculos con el mercado. La mayoría de las iniciativas no combinó ni integró estos múltiples aspectos, lo que dio lugar a resultados limitados en los países.

55. Los programas del PNUD abordaron cuestiones relativas al crecimiento inclusivo en favor de los pobres y se centraron en las regiones menos desarrolladas en su apoyo programático. El PNUD tuvo más éxito en su apoyo a la creación de empleo a corto plazo en las comunidades. Sin embargo, el establecimiento de vínculos entre una labor comunitaria fructífera y los procesos previos de elaboración de políticas y programas resultó más difícil, lo que redujo la sostenibilidad de los resultados logrados. Se ha comprobado que las iniciativas que son un pequeño componente de un conjunto de iniciativas necesarias para promover las oportunidades de empleo o las capacidades productivas tienen resultados limitados. El PNUD aún no ha utilizado su experiencia transnacional, sus conocimientos de las comunidades y su estrecha relación con los Gobiernos para lograr una participación más estratégica en la búsqueda de soluciones sostenibles para la generación de ingresos.

56. Si bien los recursos del PNUD no bastan para abordar los diversos problemas, esos recursos no se complementaron con el establecimiento de alianzas en la etapa de formación de los programas. El PNUD tuvo más éxito cuando se establecieron las alianzas programáticas apropiadas para anclar los modelos de programa en los programas nacionales o de los donantes. A falta de alianzas, incluso los modelos de programa sólidos siguieron siendo iniciativas aisladas.

Conclusión 5. La contribución del PNUD a los medios de vida sostenibles suele ser insuficiente para generar cambios tangibles en muchos PMA, debido a la pequeña escala de su labor en comparación con la magnitud de los problemas. Además, el PNUD no prestó suficiente atención a la consolidación de sus actividades comunitarias en materia de medios de vida sostenibles en las esferas del medio ambiente y la adaptación al cambio climático. Aunque el enfoque integrado de desarrollo sostenible del PNUD, que reúne distintos elementos relacionados con la reducción de la pobreza, es una estrategia bien concebida, debe traducirse plenamente en medidas prácticas.

57. Aunque en el PNUD se reconoce cada vez más la importancia de un enfoque programático que aborde las dimensiones interrelacionadas del desarrollo sostenible, este reconocimiento aún no se ha plasmado en los programas de los PMA, en particular en iniciativas específicas encaminadas a aprovechar las sinergias entre facetas complementarias de la reducción de la pobreza. Transcurridos tres años desde

la aprobación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, las iniciativas relativas a diversos asuntos del ámbito de las vías de desarrollo sostenible siguen estando fragmentadas. El PNUD no aprovechó la ventaja comparativa de contar con programas simultáneos y complementarios de crecimiento inclusivo y medios de vida sostenibles para posicionarse mejor con miras a conformar las políticas nacionales u otras iniciativas de donantes de gran porte. Los enfoques compartimentados están mermando la contribución del PNUD en lo relativo a su influencia sobre las políticas, así como las posibilidades de que dicha contribución se produzca. El énfasis en los elementos transformadores y de interconexión de las soluciones emblemáticas del Plan Estratégico para 2018-2021, actualmente en curso, trata de resolver esa limitación. Sin embargo, las oficinas en los países necesitan modelos de programa prácticos que les permitan aprovechar las sinergias entre las diferentes esferas programáticas.

Conclusión 6. A menudo se observa una enorme brecha entre la intención de la política institucional del PNUD y la programación y los recursos reales. La falta de selectividad en la elección de los programas con respecto a los recursos ordinarios, la movilización insuficiente de recursos para subsanar las deficiencias de financiación de los programas y una cantidad insuficiente de alianzas programáticas estratégicas han socavado la contribución del PNUD. Los conocimientos especializados son fundamentales con el objeto de conseguir otros recursos (complementarios) para la programación, pero el PNUD aún no ha elegido las esferas en las que debe profundizar desde un punto de vista técnico.

58. Dado que su mandato es amplio, el PNUD tiene programas en distintos ámbitos relacionados con la reducción de la pobreza, labor que depende de la disponibilidad de fondos suficientes y continuos. Los recursos ordinarios actuales no sustentan esa labor. Aunque el PNUD prestó apoyo en diversas esferas, sus esfuerzos han tenido escasa repercusión debido a la fragmentación de sus iniciativas y a que ha llevado a cabo actividades menores, en vez de elaborar una respuesta general a los problemas que plantea la reducción de la pobreza estructural.

59. Para propiciar soluciones sostenibles, es fundamental encontrar ámbitos emergentes en los que el PNUD puede estar en condiciones de respaldar las iniciativas nacionales. El PNUD aún tiene que profundizar en los ámbitos generales que ha determinado, y elaborar soluciones bien concebidas en materia de generación de ingresos y medios de vida sostenibles que puedan ejecutarse con las adaptaciones específicas necesarias para cada país. Al responder a las necesidades y prioridades nacionales de manera inespecífica, el PNUD transmite, sin darse cuenta, un mensaje de falta de atención y especialización. Esta imagen generalista está socavando la contribución y el liderazgo intelectual del PNUD. La reorientación del PNUD en el Plan Estratégico para 2018-2021, encaminada a afrontar a los problemas que plantea la reducción de la pobreza estructural y ofrecer soluciones transformadoras, brinda oportunidades para aprovechar mejor la función que desempeña la organización en los países y remodelar su capacidad técnica.

Conclusión 7. La inversión de recursos en igualdad de género y empoderamiento de las mujeres se ha reducido considerablemente. Este hecho puede socavar la eficacia de las contribuciones del PNUD destinadas a promover y facilitar la igualdad de género en el contexto de la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible en los PMA, especialmente en África.

60. A lo largo de los años, el PNUD ha expresado la intención de impulsar la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en las estrategias y la planificación de los programas, pero la repercusión práctica ha sido limitada. Su estrategia de dos facetas, a saber, las iniciativas específicas y la integración de la perspectiva de género en todas las esferas programáticas, si bien es importante, sigue

careciendo de recursos suficientes. En los PMA, el énfasis en la integración de la igualdad de género en todas las esferas programáticas no se tradujo en la práctica en una programación con perspectiva de género. A menudo se considera que el hecho de que las mujeres sean beneficiarias de los programas del PNUD sustituye a la contribución a la igualdad de género. Dada la gravedad de los problemas de empleo y de generación de ingresos que afrontan las mujeres de los PMA, hay más margen para conformar programas nacionales que tengan en cuenta las cuestiones de género y que aborden los obstáculos que han de superar las mujeres para participar en actividades productivas y en los mercados de trabajo.

Conclusión 8. La contribución del PNUD a las cuestiones relacionadas con la graduación de los PMA tiende a ser reactiva y a basarse en demandas específicas. Dado que no existe homogeneidad al priorizar las cuestiones de desarrollo relacionadas con la graduación, hay una necesidad considerable de apoyo y promoción en materia de políticas, especialmente para abordar los aspectos de la graduación no relacionados con los ingresos.

61. El PNUD ha ayudado a los PMA a combatir la pobreza, lo que ha contribuido a sus iniciativas en materia de graduación, y ha prestado apoyo técnico a las dependencias de la Secretaría de las Naciones Unidas encargadas de ayudar a los PMA en su transición a la categoría de países de ingresos medianos. No obstante, el PNUD ha de desempeñar una función todavía más en el apoyo a la transición sin contratiempos y sostenible de los países que salen de la categoría de PMA y pasan a la de países de ingresos medianos. No está claro que el PNUD haya aprovechado su presencia en los programas por países para prestar un apoyo estratégico que haya acelerado los procesos de graduación. Dado que el proceso de graduación de los PMA sigue acelerándose, existe una necesidad de apoyo y promoción en materia de políticas, sobre todo para abordar los aspectos de la graduación no relacionados con los ingresos.

62. Los países que se aproximan a la graduación o se encuentran en la fase de transición posterior a la graduación tienen necesidades especiales que exigen más atención en los programas por países. La pérdida de la preferencia de acceso al mercado exige una diversificación y una progresión competitivas de los sectores, y el mantenimiento de la trayectoria de crecimiento sin la preferencia de acceso. Los países que salen de la categoría de PMA necesitan apoyo para mejorar su capacidad productiva en materia de creación de empleo y medios de subsistencia y para movilizar recursos suficientes con miras a compensar la retirada de la financiación en condiciones favorables.

V. Recomendaciones

63. Las recomendaciones que aquí se presentan están en consonancia con la visión y las expectativas establecidas en el Plan Estratégico del PNUD para 2018-2021.

Recomendación 1. El PNUD debe plantearse la posibilidad de intervenir más sistemáticamente en una serie de subtemas relacionados con la reducción de la pobreza. Si bien el PNUD cuenta con diferentes clases de apoyo a los programas, sus programas por países deben hacer una distinción entre los servicios impulsados por la demanda y las intervenciones programáticas, y hacer suficiente hincapié en estas últimas.

64. A nivel institucional y nacional, a lo largo de los años el PNUD ha llevado a cabo actividades relacionadas con una serie de esferas y estrategias de reducción de la pobreza, en algunas de las cuales falta coherencia en el establecimiento de prioridades y la participación. En los PMA, los programas por países deben buscar

oportunidades para una intervención programática más sustantiva en la reducción de la pobreza, y elaborar marcos más realistas a medio y largo plazo con miras al crecimiento y el empleo inclusivos. El PNUD debe realizar un análisis de los ámbitos a los que se debe dar prioridad en materia de participación a medio y largo plazo. Las oficinas en los países deben hacer hincapié en una participación programática más sustantiva con posibilidades de ampliación.

65. En el futuro, el PNUD debe dejar claro su énfasis en los PMA y elaborar soluciones específicas para estos que favorezcan a los pobres, en particular en África, donde la pobreza se ha reducido de forma más lenta. En los próximos años, dado que la mayoría de los PMA estarán en África, el PNUD necesitará priorizar sus programas de manera consciente para intervenir en cuestiones clave relacionadas con el crecimiento inclusivo y los medios de vida sostenibles.

Recomendación 2. El PNUD debe definir mejor, para sus interlocutores gubernamentales, las esferas de reducción de la pobreza en las que se propone desempeñar una función importante de apoyo técnico, y detallar los instrumentos y las soluciones sustantivos que puede ofrecer, con miras a la generación sostenible de ingresos y la búsqueda de medios de vida sostenibles.

66. La solución emblemática para la pobreza y el énfasis en las dimensiones interconectadas proporcionan un impulso muy necesario hacia la programación integrada. Sin embargo, la reducción de la pobreza es un ámbito de asistencia vasto y complejo, y el PNUD debe ser más específico en cuanto a las soluciones con elementos interconectados que puede ofrecer, en particular las específicas para el contexto de los PMA. Las oficinas en los países necesitan soluciones emblemáticas integradas, concretas y simplificadas que sean aplicadas y aceptadas por los Gobiernos.

67. En esferas programáticas como las empresas y los mercados inclusivos, la financiación privada y las inversiones de impacto, que posibilitan la transformación estructural de la generación de ingresos y el empleo, es necesario que el PNUD mantenga su competencia técnica interna. El PNUD debe acelerar su ritmo de actuación en estas esferas para mejorar su papel y su contribución a la reducción de la pobreza.

Recomendación 3. El PNUD debe demostrar su liderazgo mundial en la elaboración y la utilización de índices de pobreza multidimensional.

68. El PNUD ha sido pionero en la elaboración de varios índices de desarrollo humano, desigualdad y pobreza multidimensional. Deben realizarse esfuerzos para seguir fortaleciendo la labor relativa a los índices a nivel mundial y nacional, habida cuenta de su importancia para medir y notificar los progresos realizados en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, así como para promover los principios transformadores de la igualdad y el desarrollo humano. Las estadísticas nacionales constituyen una esfera conexa, fundamental para supervisar los Objetivos y presentar informes; el PNUD debe plantearse una mayor participación en la mejora de la capacidad estadística de los países que se considera que tienen una capacidad estadística baja, especialmente en África.

69. Se ha reducido la publicación de informes sobre desarrollo humano nacional. El PNUD debe volver a hacer hincapié en la importancia de esos informes como instrumentos de política relacionados con temas fundamentales de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Las oficinas en los países deben recibir orientación adecuada sobre la cobertura de los temas y principios relacionados con los Objetivos.

Recomendación 4. El PNUD debe acelerar e impulsar más su contribución al desarrollo del sector privado y la inversión de impacto en los PMA. Dadas las limitaciones estructurales que dificultan el aprovechamiento de las

oportunidades del mercado, se deben improvisar y promover instrumentos innovadores de financiación privada en el contexto de los PMA.

70. El PNUD ha demostrado su firme determinación de apoyar el desarrollo del sector privado y la inversión de impacto. Los PMA necesitan instrumentos flexibles y adecuados al objetivo que puedan maximizar los efectos de las asociaciones en entornos menos propicios en materia de políticas. El PNUD debe adoptar medidas concretas para adaptar sus prácticas probadas de desarrollo del sector privado e inversión de impacto a los contextos, capacidades y entornos reglamentarios de los PMA.

71. En lugar de caer en la indefinición, el PNUD debería idear un desarrollo del sector privado que se centre en problemas específicos del crecimiento y el empleo inclusivos en los sectores más preponderantes en los PMA, por ejemplo, la agricultura y los sectores relacionados con ella. Con la puesta en marcha de las plataformas nacionales de integración, el PNUD debería utilizar una combinación de instrumentos, tanto financieros como no financieros, para lograr que el sector privado participe en la reducción de la pobreza. Las posibilidades del sector privado deben aprovecharse también en contextos de crisis. Se necesitan medidas suficientes para atraer inversiones que respalden la reconstrucción y el desarrollo a largo plazo, a fin de crear oportunidades sostenibles en materia de medios de vida y empleo.

72. El PNUD debe asociarse con intermediarios financieros que están ampliando sus actividades en los ámbitos de asistencia del PNUD. El Programa debe elaborar una estrategia destinada a utilizar su función de organismo integrador de las Naciones Unidas en los países para facilitar las inversiones de impacto.

Recomendación 5. Es necesario hacer más hincapié en el establecimiento de vínculos entre los programas comunitarios sobre medios de vida sostenibles del PNUD y las políticas de mitigación de la pobreza rural de los PMA. Al tiempo que se cumplen los respectivos compromisos en materia de corrientes de financiación, deben reforzarse las sinergias entre las diversas intervenciones sobre medios de vida sostenibles en el marco del FMAM y el Fondo Verde para el Clima en los programas por países. El PNUD debe adoptar medidas a fin de aprovechar este importante aspecto de su labor para fundamentar mejor las políticas y los programas gubernamentales.

73. El PNUD debe adoptar medidas suficientes para crear sinergias entre sus iniciativas de la cartera ambiental a fin de fundamentar mejor los procesos de política nacionales. Las oportunidades para aprovechar estas iniciativas son inmensas y en la actualidad están infrautilizadas. El PNUD tiene que hacer un esfuerzo adicional para aprovechar esas iniciativas y participar en procesos de políticas públicas sobre medios de vida sostenibles.

Recomendación 6. En contextos de crisis y posteriores a las crisis, se debe procurar sistemáticamente que disminuya la brecha humanitaria y de desarrollo para lograr una reducción más sostenible de la pobreza. El PNUD también debe prestar suficiente atención a las vulnerabilidades interconectadas que anulan los resultados de la reducción de la pobreza.

74. Para cosechar beneficios sostenibles en materia de reducción de la pobreza, el PNUD debe sistematizar la Nueva Forma de Trabajar en su contribución a la revitalización económica después de los conflictos, a fin de reducir la brecha humanitaria y de desarrollo.

75. La situación de muchos PMA que salen de conflictos comprende fragilidades como sequías, inundaciones y otros desastres naturales recurrentes, además de conflictos, diferencias regionales importantes, pobreza y subdesarrollo. Estas vulnerabilidades que se entrecruzan en el contexto de múltiples crisis y fragilidades

deben servir de base para la programación del PNUD en materia de reducción de la pobreza y situaciones posteriores a conflictos.

Recomendación 7. Se deben buscar alianzas para reducir la pobreza mundial y nacional como opciones de programación estratégica. El PNUD debe ampliar las alianzas prometedoras con las Naciones Unidas y otros organismos de desarrollo que mejoren de manera sustancial y práctica su programación relativa a la pobreza en los PMA, en especial para ampliar las iniciativas experimentales y comunitarias.

76. En todas las esferas programáticas del PNUD hay ejemplos de alianzas mundiales y nacionales con organismos de las Naciones Unidas, que a veces se rigen por un acuerdo oficial. Sin embargo, hay un margen considerable para fortalecer las alianzas programáticas con los organismos de las Naciones Unidas en esferas como el apoyo a las cadenas de valor y la seguridad alimentaria. En la labor sobre las capacidades productivas y las cadenas de valor, es fundamental trabajar con los asociados porque, si no se abarcan todos los elementos de la cadena de valor (desde la producción hasta la comercialización), los resultados de la generación sostenible de ingresos serán limitados.

77. El PNUD debe buscar de forma activa alianzas programáticas con donantes bilaterales en esferas en las que pueda complementar su contribución a la reducción de la pobreza. De manera similar, cuando sea posible, debe esforzarse más por forjar alianzas con el Banco Mundial y los bancos regionales en ámbitos como el empleo y los medios de vida sostenibles.

Recomendación 8. El PNUD debe prestar más atención al fortalecimiento de los procesos de políticas de reducción de la pobreza con perspectiva de género. Se necesitan más recursos específicos y un mayor respaldo a la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en los PMA.

78. Teniendo en cuenta la participación programática del PNUD en todas las esferas clave del desarrollo, debe darse prioridad a la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, independientemente de las iniciativas de otros organismos especializados. Habida cuenta del hincapié que se hace en la incorporación de la perspectiva de género, el PNUD debe contar con estrategias sectoriales bien definidas para mejorar la capacidad productiva y los medios de vida de las mujeres, a fin de garantizar que las cuestiones de género no se vean excesivamente eclipsadas por la incorporación de la perspectiva de género.

Recomendación 9. El PNUD debe adoptar medidas para mejorar su programación en materia de empleo y empoderamiento de los jóvenes.

79. Teniendo en cuenta el aumento de la población joven en los PMA, el PNUD debe plantearse la posibilidad de adoptar un enfoque más estratégico para integrar las cuestiones relativas al empleo de los jóvenes en su contribución a la reducción de la pobreza. Como parte de las soluciones emblemáticas, debe considerar la posibilidad de ayudar a los PMA a abordar el empleo de los jóvenes de manera global. El empleo juvenil debe verse como una de las posibles formas de colaboración del sector privado.