



**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
30 de julio de 2020
Español
Original: inglés

Segundo período ordinario de sesiones de 2020

Nueva York, 31 de agosto a 4 de septiembre de 2020

Tema 8 del programa provisional

Evaluación

**Evaluación de la cooperación del PNUD para el desarrollo
en los países de ingreso mediano**

Resumen

2

Índice

	<i>Página</i>
I. Antecedentes	2
II. Alcance y escala de los programas del PNUD en los países de ingreso mediano	3
III. Constataciones principales	4
IV. Conclusiones	17
V. Recomendaciones	19



I. Antecedentes

1. La Oficina de Evaluación Independiente del PNUD ha llevado a cabo una evaluación de la cooperación del PNUD para fomentar el desarrollo en los países de ingreso mediano. La evaluación forma parte del plan de mediano plazo de la oficina (DP/2018/4) aprobado por la Junta Ejecutiva en 2018. El objetivo de la evaluación, presentada a la Junta Ejecutiva en el segundo período ordinario de sesiones de 2020, es dar forma a las actividades del PNUD en los países de ingreso mediano y fortalecer la rendición de cuentas de la organización ante la Junta Ejecutiva y los países donde se ejecutan programas.

2. Los países de ingreso mediano constituyen un grupo importante de países por varias razones. En primer lugar, la cooperación para el desarrollo con los países de ingreso mediano desempeña un papel crucial en la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. La promesa de no dejar a nadie atrás requiere atender las necesidades de los pobres y los más vulnerables, la inmensa mayoría de los cuales viven ahora en esos países¹. En segundo lugar, la cooperación para el desarrollo con los países de ingreso mediano debería crear sinergias positivas para otros países en desarrollo, a través de canales de comercio e inversión y mediante el intercambio de buenas prácticas en el contexto de la cooperación Sur-Sur y triangular. En tercer lugar, los países de ingreso mediano constituyen el grupo más grande de países en desarrollo y cada vez más países donde se ejecutan programas del PNUD se clasifican como países de ingreso mediano. En las regiones de Asia y el Pacífico, América Latina y el Caribe y Europa y la Comunidad de Estados Independientes, la mayoría de los países son de ingreso mediano.

3. En la evaluación se analizan las contribuciones realizadas por el PNUD a los resultados nacionales de desarrollo en los países de ingreso mediano por medio de los objetivos de su Plan Estratégico en cuatro esferas de actividad o soluciones emblemáticas: la solución emblemática 1, relativa a la erradicación de la pobreza; la solución emblemática 2, relativa a las instituciones inclusivas y responsables; la solución emblemática 4, relativa a las soluciones para el desarrollo basadas en el medio ambiente y la naturaleza; y la solución emblemática 5, relativa a la energía limpia y asequible. Las contribuciones a la solución emblemática 6, relativa a la igualdad de género, se incluyen en la evaluación de esas esferas, con especial atención al alcance de la incorporación de la perspectiva de género lograda por los programas para los países².

4. En la evaluación se examina la medida en que los programas del PNUD para los países de ingreso mediano se diferencian de los programas para los países menos adelantados y los países contribuyentes netos, así como la pertinencia de la diferenciación específica de los países de ingreso mediano en las estrategias programáticas y operacionales. También se estudia en qué medida afectan a la programación del PNUD la financiación con cargo a los recursos ordinarios y la financiación gubernamental.

5. La evaluación se centra en las intervenciones realizadas a nivel de los países entre 2014 y 2019, por lo que abarca los dos primeros años del actual Plan Estratégico del PNUD para 2018-2021 y los cuatro años del plan anterior (2014-2017).

¹ Naciones Unidas, Cooperación para el desarrollo con los países de ingresos medianos: informe del Secretario General (A/74/269), 5 de agosto de 2019.

² En la evaluación no se incluyó la solución emblemática 3, relativa al aumento de la capacidad nacional de prevención y recuperación, dado que la Oficina de Evaluación Independiente está llevando a cabo por separado una evaluación temática de la contribución del PNUD al fomento de la resiliencia y la reducción del riesgo de desastres.

6. En la evaluación se adopta el sistema de clasificación de países del PNUD y se excluye a los países de ingreso mediano que las Naciones Unidas también consideran países menos adelantados. Se incluyen los 84 países clasificados como países de ingreso mediano en el ciclo presupuestario integrado del PNUD para 2018-2019.

7. A través de la evaluación, se examinó la programación del PNUD en los países de ingreso mediano en relación con los criterios de evaluación de pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad, y se estudiaron más detenidamente el posicionamiento de la organización en esos países, su contribución a los resultados en materia de desarrollo, su modelo institucional y su estrategia de asociación.

II. Alcance y escala de los programas del PNUD en los países de ingreso mediano

8. El PNUD trabaja en 170 países y territorios de todo el mundo, organizados en cinco regiones del PNUD. El Plan Estratégico del PNUD para 2018-2021 establece la orientación general del apoyo de la organización a los países donde se ejecutan programas y destaca su papel en el apoyo a los esfuerzos dirigidos por los países encaminados a alcanzar los objetivos de la Agenda 2030, en particular los Objetivos de Desarrollo Sostenible y los acuerdos conexos. En el Plan Estratégico se establecen tres resultados amplios en materia de desarrollo a los que el PNUD se propone contribuir. Se habla de: a) países que han logrado atender algunas de sus necesidades de desarrollo y se esfuerzan por satisfacer otras, b) países que todavía no han logrado realizar las transformaciones estructurales necesarias para mantener los progresos, y c) países que necesitan generar resiliencia ante las perturbaciones y las crisis, desde las perturbaciones de pequeña escala y corto plazo hasta las crisis sistémicas de más largo plazo, como los conflictos o las crisis ambientales. En el Plan también se esbozan seis soluciones emblemáticas que adaptan las soluciones de desarrollo a los tres entornos de desarrollo con enfoques específicos y diferenciados. Si bien en el Plan Estratégico se hace referencia a los problemas de los países de ingreso mediano, estos no se describen específicamente y se refieren principalmente a los problemas relacionados con la financiación y la pobreza en general. Las seis soluciones emblemáticas, relativas a la pobreza, la gobernanza, la resiliencia, el medio ambiente, el acceso a la energía y la igualdad de género, son comunes a todos los entornos de ingresos y desarrollo humano y no distinguen entre las categorías de países basadas en los ingresos ni entre los países de ingreso mediano y otros países.

9. Entre 2014 y 2019, los gastos de los programas del PNUD ejecutados en países de ingreso mediano ascendieron a 10.500 millones de dólares, que representan alrededor del 42 % del total de los gastos de los programas de la organización (25.100 millones de dólares). El gasto medio anual fue de 1.750 millones de dólares. Los gastos alcanzaron un máximo de más de 2.000 millones de dólares en 2018. La proporción de recursos ordinarios destinados a ser utilizados en países de ingreso mediano disminuyó del 7 % al 3 % en el período estudiado. El análisis de los gastos según la clasificación del índice de desarrollo humano muestra que los gastos medios anuales más elevados se produjeron en los países de ingreso mediano con desarrollo humano alto (213 millones de dólares). Sin embargo, los promedios son impulsados por determinados países donde se ejecutan programas de gran envergadura, como la Argentina. La mediana del gasto durante el mismo período ascendió a unos 75 millones de dólares en cada grupo de desarrollo humano.

10. Entre 2014 y 2019, la participación de los Gobiernos en la financiación de los gastos y los fondos bilaterales y multilaterales constituyeron la mayor parte de los gastos del PNUD en los países de ingreso mediano y, en conjunto, representaron más del 80 % de los gastos totales. La proporción relativa de la participación de los

Gobiernos en los gastos totales disminuyó del 48 % en 2014 al 36 % en 2019, aunque los gastos totales aumentaron ligeramente. Particularmente hicieron uso de esa fuente de financiación los países con desarrollo humano alto o muy alto. Los fondos verticales, entre los que se destaca el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), se mantuvieron estables entre el 15 % y el 17 % en general.

11. Se dispone de datos sobre los gastos de los programas del PNUD por cada Objetivo de Desarrollo Sostenible solamente respecto de 2018 y 2019. Alrededor de la mitad del total de los gastos de los programas en los países de ingreso mediano, es decir 3.800 millones de dólares, se programaron en el marco del Objetivo 1 (fin de la pobreza) y el Objetivo 16 (paz, justicia e instituciones sólidas). Otros ámbitos de acción con gastos superiores a 200 millones de dólares fueron el Objetivo 3 (salud y bienestar), el Objetivo 13 (acción por el clima) y el Objetivo 15 (vida de ecosistemas terrestres).

12. El análisis de la distribución regional muestra que la mayor parte de los gastos del Objetivo 1 se concentró en la región de los Estados Árabes. Los gastos correspondientes al Objetivo 16 fueron más elevados en los países de Europa y América Latina. Los gastos en Europa y Asia y el Pacífico parecieron estar divididos más equitativamente entre los distintos Objetivos, con especial atención en la conservación, la acción climática, la reducción de la desigualdad y la salud.

13. En lo que respecta al análisis de los gastos en los países de ingreso mediano frente a los resultados del Plan Estratégico para 2014-2017, el gasto más elevado correspondió al crecimiento inclusivo (43 %), seguido del acceso a los servicios básicos (26 %). Los gastos en el marco del Plan Estratégico actual, en función de sus seis soluciones emblemáticas, muestran que las dos primeras soluciones, relativas al crecimiento inclusivo y las instituciones inclusivas y responsables, registraron alrededor de un tercio del total cada una, mientras que las soluciones basadas en la naturaleza registraron aproximadamente la mitad de ese nivel. El porcentaje de gastos en programas que tenían la igualdad de género como objetivo importante o principal aumentó del 39 % en 2014-2017 al 56 % en 2018-2019.

III. Constataciones principales

A. Modelo institucional del PNUD en los países de ingreso mediano

Constatación 1. El PNUD no hace distinciones entre los distintos tipos de países de ingreso mediano y los países con otros niveles de ingreso cuando establece enfoques programáticos y modelos institucionales.

14. En la evaluación se señala que, si bien la clasificación de los países de ingreso mediano, que se basa en el nivel de ingreso, sigue usándose a los efectos de la planificación y asignación de recursos, esa designación tiene una importancia marginal a la hora de formular respuestas programáticas. El PNUD no se ha propuesto utilizar sus propios mecanismos de clasificación socioeconómica para definir mejor las estrategias de programación en los distintos países. El índice de desarrollo humano, elaborado por la organización en 1990, tiene en cuenta dimensiones que van más allá de los niveles de ingresos, pero rara vez se utiliza como instrumento de planificación en el marco de la programación para los países de ingreso mediano. El enfoque de la organización respecto de la tipología de los países solo puede deducirse a partir de la diferenciación que se hace en el actual Plan Estratégico de los tres entornos de desarrollo en los que trabaja el PNUD y de las seis soluciones emblemáticas que deben adaptarse a esos entornos.

15. En general, la diversidad de los países de ingreso mediano plantea problemas cuando se trata de elaborar un plan general de respuesta programática para ellos. Si bien el contexto de cada país define el enfoque de los programas del PNUD, incluidas las cuestiones críticas y las vías de solución, es importante que la organización articule estrategias y enfoques de colaboración que tengan en cuenta la diversidad dentro de esos países, lo que en la actualidad no ocurre. En el informe del Secretario General sobre la cooperación para el desarrollo con los países de ingreso mediano (A/74/269) se indica que es necesario un enfoque adaptado que aborde los obstáculos a los que se enfrenta ese grupo de países tan heterogéneo, teniendo en cuenta al mismo tiempo sus desafíos comunes.

Constatación 2. El uso de clasificaciones en función de los ingresos para definir la cooperación y la asignación de recursos limita la capacidad del PNUD de responder a los complejos desafíos que enfrentan los países de ingreso mediano.

16. La gran heterogeneidad de los países de ingreso mediano plantea problemas de clasificación y pone en cuestión el uso de estrategias segmentadas según grupos de ingresos. El Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas ha propugnado el uso de criterios relacionados con las cuestiones, además de los basados en los ingresos, para determinar la asignación de fondos a los países en desarrollo. Las clasificaciones por cuestiones son útiles para abordar la amplia gama de problemas específicos de desarrollo a que se enfrentan los países de ingreso mediano, entre ellos la elevada deuda, la degradación ambiental y los costos prohibitivos del comercio internacional. En esta evaluación se ha constatado que el uso de la clasificación por ingresos como criterio principal para asignar recursos de asistencia para el desarrollo a los países de ingreso mediano ha sido a menudo desfavorable para los países, dada la variedad y gravedad de los problemas de desarrollo a los que se enfrentan.

Constatación 3. El aumento de la participación de los Gobiernos en la financiación de los programas que se ejecutan en países de ingreso mediano refleja una fuerte implicación nacional, aunque puede limitar la coherencia y flexibilidad de los programas del PNUD.

17. La mayoría de los recursos ordinarios (básicos) del PNUD (provenientes del TRAC-1) se destina a los países menos adelantados y de ingreso bajo, de conformidad con la decisión 2012/28 de la Junta Ejecutiva. La participación de los Gobiernos en la financiación de los gastos es una importante fuente de financiación de los programas del PNUD que se ejecutan en países de ingreso mediano, ya que representa el 40 % de los gastos totales efectuados entre 2014 y 2019, frente al 6 % en el caso de los países menos adelantados. El nivel de participación de los Gobiernos en la financiación varía considerablemente de una región a otra y dentro de las regiones; en su punto más alto, constituye alrededor del 69 % de los gastos en la región de América Latina y el Caribe, seguida de las regiones de Europa y la Comunidad de Estados Independientes (40 %), los Estados Árabes (19 %), África (17 %) y Asia y el Pacífico (11 %).

18. Un aspecto importante de las modalidades de participación de los Gobiernos en la financiación de los gastos es la tendencia cada vez mayor de los Gobiernos a recurrir al PNUD para que preste una serie de servicios de desarrollo (lo que se denomina apoyo en materia de servicios de desarrollo). En la evaluación se observó que la reputación del PNUD como organismo especializado en desarrollo humano, forjada a lo largo de mucho tiempo y con sus propios recursos de programas, corre peligro en el caso de los programas de gran envergadura en los que se emplean tales modalidades. Según los procedimientos normativos para los programas de la organización, el apoyo en materia de servicios de desarrollo debe ajustarse al Plan Estratégico del PNUD y respaldar las prioridades nacionales de desarrollo. Sin

embargo, una preocupación que ha surgido en las evaluaciones independientes es que la participación de los Gobiernos en la financiación puede impulsar a las oficinas en los países a formular propuestas de programas en respuesta a solicitudes de los Gobiernos que pueden tener más que ver con apoyo operacional que con el fomento de las políticas y la capacidad de desarrollo. Si bien la prestación por el PNUD de apoyo en materia de servicios de desarrollo representa un enfoque basado en la demanda y caracterizado por su capacidad de respuesta y adaptación, puede limitar la coherencia de los programas y dar lugar a un enfoque basado en proyectos.

19. Los fondos verticales desempeñan un papel importante en el modelo institucional que adopta el PNUD en los países de ingreso mediano. Junto con el FMAM, el Fondo Multilateral para la Aplicación del Protocolo de Montreal ocupa un lugar más destacado en los programas ambientales del PNUD en los países de ingreso mediano que en los países menos adelantados. El Fondo se dedica a revertir el deterioro de la capa de ozono de la Tierra mediante el establecimiento de obligaciones de eliminación progresiva de las sustancias que agotan el ozono que, junto con el consumo insostenible de los recursos naturales y la degradación ambiental, son cuestiones fundamentales en los países de ingreso mediano.

B. Posicionamiento del PNUD en los países de ingreso mediano

Constatación 4. El PNUD ha establecido alianzas sólidas para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible con los Gobiernos de países de ingreso mediano a nivel nacional y también, cada vez más, a nivel subnacional, potenciadas por sus principales ventajas comparativas: liderazgo intelectual respecto de los paradigmas de desarrollo humano, antecedentes de presencia universal y fuertes redes institucionales con múltiples ministerios, gracias a su amplio mandato.

20. En la evaluación se determinó que los Gobiernos consideran sistemáticamente al PNUD como un asociado multilateral neutral y legítimo a largo plazo, que puede aportar conocimientos especializados, normas y redes internacionales. En numerosas oportunidades, el PNUD ha ayudado a Gobiernos de países de ingreso mediano a diseñar y ejecutar iniciativas a gran escala en esferas complejas o especializadas. Por su parte, la organización ha aprovechado las alianzas para obtener financiación de entidades gubernamentales a nivel nacional y subnacional.

21. Uno de los activos más importantes del PNUD según los interesados nacionales es su capacidad para convocar al diálogo, posibilitar las condiciones para efectuar cambios y facilitar la creación de consenso entre diversos conjuntos de asociados. En algunos países, otra razón importante para que se solicite a la organización que preste apoyo en materia de servicios de desarrollo es el beneficio que suponen sus eficientes procedimientos administrativos y su sello de reputación, que los Gobiernos valoran y exigen para garantizar la transparencia.

22. Un aspecto menos positivo es que el PNUD no ha cumplido plenamente las expectativas de los Gobiernos de países de ingreso mediano en lo que respecta a promover y facilitar la difusión de buenas prácticas y el aprendizaje a partir de los logros y los problemas de los programas ejecutados en otros países.

Constatación 5. El PNUD ha establecido una posición sólida a nivel subnacional y local en los países de ingreso mediano, que en algunos casos utiliza para ampliar las soluciones en distintas regiones y ciudades, especialmente en lo que respecta a la adaptación al contexto local de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

23. En el plano subnacional, las fuertes alianzas del PNUD con los Gobiernos ofrecieron oportunidades para demostrar los modelos de programación. En muchos casos, la organización ha prestado servicios de asesoramiento en materia de políticas, a veces además del fortalecimiento institucional y otras esferas básicas de apoyo, como la asistencia técnica, el desarrollo de la capacidad, la ejecución de proyectos y otro tipo de apoyo en materia de servicios de desarrollo.

C. Alianzas del PNUD en los países de ingreso mediano

Alianzas con otros organismos de las Naciones Unidas

Constatación 6. Si bien hay pruebas de que se ha ejecutado programación conjunta de las Naciones Unidas en países de ingreso mediano, los recursos limitados de los organismos de las Naciones Unidas y un entorno cada vez más competitivo para la movilización de recursos han dado lugar a una colaboración más *ad hoc* que sistemática.

24. En la evaluación se encontraron múltiples ejemplos de iniciativas conjuntas de las Naciones Unidas en países de ingreso mediano. Sin embargo, en general, la eficacia de las alianzas todavía se ve obstaculizada por la falta de armonización de los ciclos de planificación de programas y la escasa claridad de los procedimientos y procesos de asociación.

25. En los últimos años se han ampliado las alianzas y la colaboración del PNUD con instituciones financieras internacionales en los países de ingreso mediano, sobre todo en lo que respecta a los contextos de prevención de crisis y consolidación de la paz después de los conflictos. La organización aprovecha su acceso, imparcialidad y experiencia para maximizar el impacto de la financiación de esas instituciones en los países asociados, y su papel ha sido especialmente destacado en América Latina, donde ayudó a ejecutar préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo a homólogos gubernamentales.

Apoyo a la cooperación Sur-Sur

Constatación 7. La labor más fructífera del PNUD en materia de cooperación Sur-Sur y triangular en los países de ingreso mediano estuvo vinculada a las prioridades estratégicas de los países receptores que la consideraban un pilar de las políticas y estrategias de cooperación para el desarrollo.

26. La cooperación Sur-Sur ocupa un lugar destacado en algunos de los programas que se ejecutan en países de ingreso mediano alto, donde constituye una estrategia de cooperación internacional posicionarse como proveedores de asistencia para el desarrollo y convertirse en importantes agentes regionales y mundiales. En esos casos, el PNUD ha prestado asistencia técnica, organizado y facilitado eventos, apoyado el fortalecimiento institucional y capacitado a los recursos humanos nacionales. Tales países han celebrado alianzas estructuradas con la organización en esa esfera desde hace casi diez años.

Constatación 8. A pesar de que están integradas en el marco estratégico del PNUD, las iniciativas de cooperación Sur-Sur parecen ser actividades basadas en proyectos más que un mecanismo de ejecución bien definido basado en una labor de análisis y correlación.

27. Si bien en la evaluación se encontraron muchos ejemplos de iniciativas prometedoras de cooperación Sur-Sur que fueron bien recibidas por los asociados, la mayoría de ellas se basaban en proyectos y carecían de un enfoque estratégico. Los

resultados logrados con el apoyo del PNUD a menudo se han observado a nivel de organizaciones individuales, mediante oportunidades de capacitación o lecciones compartidas en foros internacionales. La falta de recursos ha limitado los esfuerzos encaminados a sistematizar la cooperación Sur-Sur y desencadenar nuevos cambios transformadores en los países de ingreso mediano. Si bien esto afecta a todos los países, la cooperación Sur-Sur es uno de los pilares fundamentales del marco de cooperación del PNUD y las Naciones Unidas en los países de ingreso mediano, y los interesados nacionales tienen grandes expectativas respecto del PNUD en cuanto a la facilitación del aprendizaje y el intercambio de experiencias con otros países.

28. En la evaluación también se examinaron los vínculos entre la innovación y las iniciativas de cooperación Sur-Sur. Siete de las diez principales oficinas en los países que aplican líneas de servicios de innovación también participan en la cooperación Sur-Sur, lo que indica que existe algún tipo de asociación entre ambas. A medida que muchos países de ingreso mediano se esfuerzan por crecer más rápido y evitar la “trampa” de los ingresos medianos, una estrategia de desarrollo centrada en la innovación puede suponer la diferencia entre el estancamiento y la transformación estructural de sus economías³. El PNUD dio prioridad en su agenda a la innovación, con enfoques que van desde establecer laboratorios de innovación con los Gobiernos para rediseñar la prestación de servicios públicos hasta adoptar la innovación en materia de datos para la aplicación, la supervisión y la exploración de fuentes alternativas de financiación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

29. En 2019, el PNUD puso en marcha 60 laboratorios de aceleración que abarcan 78 países, en su mayoría de ingreso mediano, lo que dio mayor impulso y dotó de más capacidad a la agenda de innovación de la organización. Los laboratorios de aceleración tienen por objeto ayudar al PNUD y a sus asociados a salvar la brecha entre las prácticas internacionales actuales en materia de desarrollo y el ritmo acelerado de los cambios. La labor de los laboratorios se examinará más detalladamente en la evaluación en curso del Plan Estratégico del PNUD para 2018-2021. La organización también puso en marcha una nueva estrategia digital en 2019, que tiene por objeto ayudar a los Gobiernos y las comunidades a aprovechar la tecnología y la innovación para obtener resultados en la era de la transformación digital y la cuarta revolución industrial.

Alianzas con el sector privado

Constatación 9. El enfoque y la colaboración del PNUD en lo que respecta al sector privado han evolucionado progresivamente, y el PNUD está en condiciones de promover y facilitar plataformas nacionales y mundiales para la participación del sector privado en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En los países de ingreso mediano, la necesidad de recaudar ingresos se ha convertido en un determinante importante de las estrategias programáticas de la organización con el sector privado. No obstante, el PNUD también debe fortalecer su papel como facilitador de las alianzas con ese sector.

30. La estrategia del PNUD para el sector privado distingue entre la colaboración estratégica y la movilización de recursos. Las contribuciones del sector privado pasaron de 47 millones de dólares en 2014 a 75 millones de dólares en 2017 y disminuyeron a 50 millones de dólares en 2018, con contribuciones casi iguales de empresas privadas y fundaciones, seguidas de organizaciones no gubernamentales. Esas cantidades son muy pequeñas en términos de los gastos de los programas del

³ Naciones Unidas, Cooperación para el desarrollo con los países de ingresos medianos: informe del Secretario General (A/74/269), 5 de agosto de 2019.

PNUD en general; sin embargo, al estar concentradas en menos países, pueden convertirse en importantes fuentes de ingresos para las oficinas en los países de ingreso mediano que están en transición hacia un modelo de recuperación total de gastos.

31. Una de las formas más evidentes de colaboración con el sector privado en los países de ingreso mediano ha sido en proyectos y programas relativos a los medios de vida y las cadenas de valor, en los que se considera al sector privado como proveedor de empleo y mercados. La condición de organismo intergubernamental de desarrollo del PNUD es una ventaja fundamental a la hora de forjar alianzas para poner en marcha iniciativas sociales empresariales y facilitar alianzas con el sector privado. En la evaluación se encontraron ejemplos de éxito a este respecto. La situación del PNUD también suscita grandes expectativas del sector privado, que no siempre se cumplen. Se encontraron ejemplos de emprendimientos emblemáticos de alianza con el sector privado que demuestran que no se han cumplido, o se han cumplido parcialmente, las expectativas del sector privado con respecto al PNUD en cuanto al alto nivel de conocimientos especializados y la eficacia de la ejecución. Los horizontes a más corto plazo de los proyectos del sector privado y la presión que se ejerce sobre las oficinas en los países para que movilicen recursos aportan una compleja mezcla de factores que deben estudiarse con detenimiento.

32. En el plano empresarial, desde 2013 existe una política del PNUD relativa a la diligencia debida del sector privado. Un comité de diligencia debida del sector privado se encarga de brindar asesoramiento sobre las alianzas propuestas con el sector. El PNUD ha estado a la vanguardia en el establecimiento de parámetros para las alianzas de las Naciones Unidas con el sector privado; por ejemplo, codirigió la preparación del enfoque común del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible respecto de la investigación de perspectivas y la diligencia debida para las alianzas con el sector empresarial. Como se ha observado claramente en algunos de los países estudiados para esta evaluación, siguen existiendo riesgos financieros y para la reputación al relacionarse con algunas entidades del sector privado, y es necesario brindar orientación adicional a las empresas. El PNUD está actualizando su política en materia de diligencia debida del sector privado.

D. Contribuciones del PNUD a los resultados en materia de desarrollo en los países de ingreso mediano

Solución emblemática 1. Mantener a las personas al margen de la pobreza

Constatación 10. Los países de ingreso mediano necesitan apoyo en materia de especialización económica y fomento de la resiliencia ante las perturbaciones económicas exógenas, así como para crear mercados financieros competitivos, a fin de sostener el desarrollo nacional. Aunque el PNUD tiene varias ofertas pertinentes, su presencia en los programas para los países ha sido esporádica.

33. Si bien el PNUD tiene antecedentes en esferas pertinentes, como la competitividad, la diversificación económica, la protección social, el empleo y el desarrollo de aptitudes, su colaboración ha sido esporádica y fragmentada y no se han creado sinergias intersectoriales. En los documentos de los programas para los países no se analizan debidamente la totalidad de los problemas que plantea la condición de país de ingreso mediano. En casi todos los documentos tampoco se analizan las alternativas de financiación para el desarrollo.

Constatación 11. El apoyo para la formulación de políticas con base empírica ha sido una característica constante del apoyo brindado por el PNUD a nivel de los países; en alrededor del 75 % de los programas para países de ingreso mediano examinados se preveía la prestación de apoyo para políticas y estrategias de crecimiento inclusivo y reducción de la pobreza.

34. El PNUD prestó apoyo al 75 % de los países de ingreso mediano examinados para la formulación de políticas, estrategias y planes de acción de crecimiento inclusivo y reducción de la pobreza que abordaran los obstáculos estructurales y la falta de acceso de los grupos pobres, marginados y vulnerables. A partir de la adopción generalizada de la Agenda 2030 y la constatación de que los Objetivos de Desarrollo Sostenible están interconectados, ha surgido la demanda de una medición de la pobreza multidimensional. El índice de pobreza multidimensional y el índice de desarrollo humano —productos del conocimiento emblemáticos del PNUD— han tenido amplia aceptación a nivel nacional.

35. En algunos países se hizo especial hincapié en las políticas de apoyo a la productividad y la competitividad. Entre los enfoques más comunes figuraron los programas de desarrollo de proveedores, la formación de conglomerados competitivos de producción y el fortalecimiento de las microempresas y pequeñas y medianas empresas y de los servicios de apoyo, prestando especial atención al incremento de la competitividad nacional frente a las importaciones, la integración de esas empresas en las cadenas de suministro de fábricas bien posicionadas y la incorporación a las cadenas de valor nacionales e internacionales.

Constatación 12. El apoyo integral a la incorporación, la aplicación, el seguimiento y la presentación de informes en relación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible se ha convertido en una oferta emblemática y distintiva del PNUD y ha suscitado la demanda de varios países de ingreso mediano.

36. El compromiso de larga data del PNUD con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, especialmente el apoyo brindado al Marco para Acelerar el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, permitió una transición sin tropiezos hacia la aprobación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en 2015, y los planes de implementación del Marco en varios países⁴ fueron absorbidos en el contexto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

37. El PNUD desempeñó un papel fundamental en la formulación y aplicación de un enfoque coordinado de transversalización, aceleración y apoyo a las políticas (TAAP) a fin de brindar apoyo a los Estados Miembros en materia de transversalización, aceleración, elaboración de políticas, gestión de datos, alianzas y rendición de cuentas respecto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Se prepararon varios materiales de orientación e instrumentos para el enfoque TAAP, incluido un instrumento de evaluación rápida integrada elaborado por el PNUD para ayudar a los países a evaluar su nivel de preparación para implementar los Objetivos mediante el examen de los planes nacionales. Entre 2016 y 2018, el PNUD, junto con otros organismos de las Naciones Unidas, llevó a cabo misiones de transversalización, aceleración y apoyo a las políticas en 27 países de ingreso mediano (15 de ingreso mediano bajo y 12 de ingreso mediano alto).

38. Las misiones de transversalización, aceleración y apoyo a las políticas han señalado sistemáticamente lagunas en los datos, la insuficiente coordinación entre los productores de datos, y las dificultades para desglosar los datos y obtener un claro compromiso político con la adopción de decisiones basada en datos. El PNUD ha prestado apoyo a 20 países con evaluaciones del grado de preparación de sus sistemas

⁴ En total, 53 países emprendieron esos planes, según un informe del PNUD sobre su aplicación.

estadísticos nacionales para la implementación y el seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. También ha hecho aportaciones técnicas y ha brindado asistencia financiera para la preparación de las evaluaciones relativas al principio de no dejar a nadie atrás, los informes nacionales sobre los Objetivos y los exámenes nacionales voluntarios. En 2018, presentaron informes de los exámenes nacionales voluntarios 47 países (16 de los cuales eran de ingreso mediano), frente a 22 en 2016.

Constatación 13. El PNUD hizo notables contribuciones para abordar la cuestión de financiar el desarrollo en pro de la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible; entre otras cosas, prestó apoyo a las evaluaciones de la financiación para el desarrollo y colaboró con empresas del sector privado para ampliar los flujos de capital a fin de alcanzar los Objetivos.

39. El PNUD elaboró una metodología para las evaluaciones de la financiación para el desarrollo y prestó apoyo a esas evaluaciones en ocho países de ingreso mediano. Las evaluaciones han resultado ser útiles para encontrar estrategias que permitan aumentar los ingresos. Otras iniciativas importantes son la de los Inspectores Fiscales sin Fronteras, la Iniciativa de Financiación Innovadora de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el apoyo a la financiación islámica, en colaboración con el Banco Islámico de Desarrollo, para establecer (en 2016) la Plataforma Mundial de Finanzas Islámicas e Inversiones de Impacto.

Constatación 14. En el marco de los programas para los países de ingreso mediano, el PNUD diseñó y ejecutó un número considerable de intervenciones comunitarias respecto de los medios de vida, en los que se atendían los problemas de los grupos vulnerables y marginados. Algunos proyectos han mostrado vínculos eficaces con los procesos iniciales de la labor normativa, además de fortalecer los medios de vida de las comunidades.

40. La desigualdad es un tema central constante en el diálogo y la promoción del PNUD en materia de desarrollo en los países de ingreso mediano y el principal objetivo de sus actividades programáticas. El PNUD intensificó su interés en no dejar a nadie atrás con un nuevo marcador que especifica 18 grupos prioritarios en sus programas.

41. Un aspecto recurrente de la labor del PNUD con las comunidades es la gestión comunitaria de los recursos naturales. Muchas de las intervenciones de la organización abordan las necesidades de subsistencia de las comunidades que viven en zonas remotas o están en conflicto por los recursos naturales con otros sectores. En la evaluación se señalaron varias intervenciones que dieron lugar a vínculos sostenibles para aumentar los ingresos de los grupos excluidos y vulnerables o a un incremento de la eficiencia de los Gobiernos en la prestación de servicios a esos grupos.

Constatación 15. Los esfuerzos realizados por el PNUD en países de ingreso mediano para mejorar los medios de vida mediante la capacitación y la formación profesional son en su mayoría independientes y a menudo no forman parte de una estrategia más amplia basada en la diversificación competitiva de la economía. Las intervenciones del PNUD suelen centrarse en el lado de la oferta y no en estudiar y promover las inversiones en capital humano a largo plazo.

42. En la evaluación se encontraron varios ejemplos de la labor realizada por el PNUD para mejorar los sistemas nacionales de capacitación y formación profesional, con miras a mejorar la empleabilidad en sectores en los que la demanda de aptitudes técnicas iba en aumento, pero muchas intervenciones se consideraron independientes o no suficientemente amplias.

43. El empleo y el empoderamiento económico de los jóvenes es uno de los componentes del enfoque multidimensional del PNUD para el empoderamiento de la juventud. A nivel de los países, si bien las iniciativas de empleo de los jóvenes recibieron apoyo apenas en el 17 % de los programas para países de ingreso mediano examinados, se observaron ejemplos de enfoques integrales.

44. Otra esfera de acción del PNUD ha sido el empleo verde. El Programa de Productos Básicos Ecológicos, iniciado en 2009, es uno de los pocos programas multinacionales que se ocupan específicamente de las necesidades de los países de ingreso mediano. En varios de esos países se ejecutaron proyectos que abordaban los problemas de sostenibilidad de las cadenas de valor mundiales de productos básicos de importancia comercial como el aceite de palma, el cacao, el café, la piña, la pesca, la soja y la carne de vacuno.

Solución emblemática 2. Gobernanza para sociedades pacíficas, justas e inclusivas

Constatación 16. El apoyo del PNUD a los procesos electorales produjo resultados importantes que contribuyeron a la transparencia, la solidez y la credibilidad de los procesos y posibilitaron algunos cambios legislativos y normativos transformadores.

45. El PNUD ha brindado apoyo de distintos tipos, que se centró principalmente en el fomento de la capacidad institucional de las autoridades electorales (sobre todo en los países de desarrollo humano medio) facilitando consultas y ofreciendo metodologías, instrumentos y datos para la planificación y ejecución eficaz de los procesos electorales y fomentando la participación ciudadana mediante la educación cívica, la capacitación y la sensibilización para llegar a los votantes que faltaban, especialmente las mujeres y los jóvenes. En evaluaciones independientes anteriores se ha mencionado la fortaleza del PNUD como intermediario y facilitador imparcial, así como su liderazgo técnico en el apoyo electoral y los procesos de reforma, como factores clave para el logro de resultados. La organización también ha contribuido a la participación ciudadana en las elecciones, promoviendo el compromiso y el papel de la sociedad civil, en particular de las mujeres, en los procesos de adopción de decisiones.

Constatación 17. El PNUD contribuyó a fortalecer la capacidad institucional a nivel central y local, apoyando la elaboración de marcos normativos y legislativos y la planificación estratégica para mejorar la seguridad ciudadana, el acceso a la justicia y el estado de derecho.

46. El apoyo del PNUD ha contribuido a fortalecer la capacidad nacional para la promoción efectiva de los derechos humanos y la buena gobernanza en varios de los países examinados en la evaluación. Ayudó a fortalecer la capacidad y los sistemas nacionales para mejorar el estado de derecho y el acceso a la justicia, en particular respecto de las poblaciones vulnerables. La organización también ha ejecutado programas de apoyo a la capacidad institucional y a los marcos normativos para reducir la violencia y promover la coexistencia pacífica en varios países afectados por la violencia y la delincuencia.

Constatación 18. El apoyo del PNUD contribuyó a fortalecer las estructuras institucionales y los marcos normativos para mejorar la transparencia, la rendición de cuentas y la gobernanza mediante el aumento de la capacidad de los funcionarios públicos, el apoyo a los procesos y estructuras para la eficiencia y la eficacia organizativas, y la facilitación de la supervisión y la participación de los ciudadanos.

47. En las actividades de lucha contra la corrupción, que recibieron apoyo en la mayoría de los países de ingreso mediano examinados, se están logrando resultados intermedios, como los progresos en la denuncia y la investigación de los casos. Sin embargo, aún no se han obtenido resultados de mayor nivel, como una reducción real del nivel de corrupción.

48. El PNUD también ha prestado asistencia a las reformas de la administración pública y a los esfuerzos de modernización para lograr una mayor transparencia, rendición de cuentas y eficiencia de las instituciones de la administración pública, ha promovido el uso de datos abiertos en el sector público y ha ayudado a vigilar la transparencia de la gestión pública. Los resultados en materia de desarrollo local y descentralización fueron menos destacados, ya que el PNUD tenía capacidad limitada de apalancamiento financiero y recursos humanos para realizar cambios estructurales significativos a nivel de políticas, y a menudo se limitaba a grupos de proyectos para la creación de capacidad.

Constatación 19. La labor realizada por el PNUD en la esfera de los derechos humanos en países de ingreso mediano posibilitó importantes logros en cuanto al fortalecimiento de los marcos institucionales y los espacios de protección de los derechos de las minorías y los grupos vulnerables, como las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero y queer, las comunidades indígenas, los migrantes y las víctimas de la trata, a menudo en colaboración con otros organismos de las Naciones Unidas.

49. El apoyo del PNUD a las instituciones nacionales de derechos humanos en países de ingreso mediano ha dado a menudo resultados transformadores, como la introducción de leyes y políticas relacionadas con la mutilación genital femenina, la discriminación de los pueblos indígenas, la discriminación de las minorías religiosas y sexuales, y la lucha contra el racismo. El papel y la contribución del PNUD respecto de la promoción de los derechos de las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero y queer y las personas que viven con el VIH/sida puede dar lugar a resultados modestos, pero de gran repercusión, en varios entornos nacionales difíciles. En la esfera de la migración y la trata de personas, las contribuciones de la organización han ayudado a varios países a fomentar la capacidad de las instituciones estatales para combatir la trata.

Constatación 20. A pesar de las contribuciones positivas mencionadas, la cartera del PNUD encaminada a lograr instituciones inclusivas y responsables en los países de ingreso mediano se basa más en la demanda de los Gobiernos que en las teorías de cambio y los diagnósticos que subyacen a la formulación de los programas para los países. Las posibles susceptibilidades políticas y la dependencia de la financiación gubernamental hacen que algunas esferas que son importantes para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible no estén suficientemente representadas.

50. La proporción de participación de los Gobiernos en la financiación de los gastos de la cartera para lograr instituciones inclusivas y responsables en los países de ingreso mediano se ha mantenido elevada, y ha oscilado entre el 46 % y el 57 % entre 2014 y 2019. El apoyo en materia de servicios de desarrollo es la esfera más prevalente en los 12 principales programas gubernamentales con participación de los Gobiernos en la financiación en países de ingreso mediano. Esto tiende a eclipsar los servicios de asesoramiento normativo e institucional del PNUD y pone en peligro la capacidad de la organización de ampliar su propuesta de valor más allá del apoyo en materia de servicios de desarrollo.

Solución emblemática 4. Soluciones para el desarrollo basadas en el medio ambiente y la naturaleza

Constatación 21. La labor del PNUD relacionada con la gestión de los recursos naturales, incluidas la gestión de los bosques y otros hábitats y la conservación de la diversidad biológica, dio como resultado importantes cambios normativos y reglamentarios en la mayoría de las regiones. Además, las iniciativas de gestión de los recursos naturales de todas las regiones han contado a menudo con la colaboración de las comunidades locales, en particular mediante la participación en los beneficios y el pago por los servicios de los ecosistemas para mantener el interés de las comunidades. Como resultado, se han producido mejoras observables en la calidad de los hábitats y en la extensión de las zonas protegidas en la mayoría de las regiones, lo que contribuye al Objetivo de Desarrollo Sostenible 15 (vida de ecosistemas terrestres).

51. La prolongada asociación del PNUD con el FMAM para la financiación y facilitación de la ejecución de proyectos, así como el largo plazo de los proyectos y su enfoque múltiple, que abarca desde el desarrollo institucional y normativo hasta los proyectos piloto y las demostraciones sobre el terreno, han permitido que las iniciativas de gestión de los recursos naturales en todas las regiones se desarrollen y produzcan resultados de manera armonizada.

52. La monetización de los beneficios sociales y ambientales de los cambios propuestos en la gestión de los recursos naturales, que se ha aplicado en varios países, ayuda a aclarar quiénes son los beneficiarios y cuáles son los beneficios, y contribuir así a la participación de las comunidades locales. Otros factores de éxito son los sistemas prácticos de vigilancia y cumplimiento (teleobservación y vigilancia sobre el terreno), en los que pueden participar las comunidades locales, aunque se mencionan con menos frecuencia.

Constatación 22. Se obtuvieron algunos resultados satisfactorios en el desarrollo y la aplicación de mecanismos de financiación sostenible, en particular en las regiones de América Latina y el Caribe y Europa y la Comunidad de Estados Independientes. Sin embargo, la financiación sostenible sigue planteando un desafío, ya que requiere cambios de política importantes relacionados con los impuestos, la capacidad de recaudación de ingresos y la monetización de los recursos ambientales.

53. La sostenibilidad de las iniciativas de gestión y conservación de los recursos naturales depende de la plena aceptación y el apoyo de las políticas y reglamentos de los gobiernos nacionales y locales. Entre los mayores desafíos para aplicar los cambios apoyados por el PNUD en esas iniciativas tal vez se encuentren la lenta aceptación política y las engorrosas burocracias dado que, aunque los conceptos de financiación están articulados, son difíciles de aplicar. Hay muchos ejemplos de intentos de aplicar mecanismos de financiación sostenible para la gestión forestal y la conservación de la diversidad biológica, que a menudo implican alianzas con bancos y el sector privado.

Constatación 23. La labor del PNUD relacionada con la gestión ambiental ha apoyado principalmente el desarrollo institucional para una planificación más eficaz y una mejor calidad del medio ambiente, además de contribuir al cumplimiento de las obligaciones internacionales respecto de los productos químicos peligrosos, como el mercurio, los bifenilos policlorados y las sustancias que agotan el ozono. A través de esas iniciativas se ha intentado abordar cuestiones concretas de contaminación o desechos a nivel local, y en los países de la muestra hay ejemplos claros de recolección y eliminación adecuada de productos químicos y desechos peligrosos, y la eliminación de los problemas de salud que conllevan.

54. Las iniciativas de gestión ambiental apoyadas por el PNUD han tenido un enfoque técnico y una participación menos directa de las comunidades si se comparan con las iniciativas de gestión de los recursos naturales. Casi todas las intervenciones se han dirigido a industrias, lugares y tecnologías en concreto, y su enfoque de resolución de problemas ha contribuido a una buena gestión ambiental y a resultados satisfactorios en la esfera del control de sustancias químicas. El desarrollo institucional relacionado con la gestión ambiental, en particular con los sistemas de información de gestión ambiental, ha sido más difícil que los problemas técnicos.

Solución emblemática 5. Energía limpia y asequible

Constatación 24. El PNUD ha aumentado su apoyo a las iniciativas relacionadas con el cambio climático y la energía en los últimos seis años, con una importante asistencia para la elaboración de estrategias de adaptación al cambio climático y mitigación de sus efectos y medidas conexas sobre la eficiencia energética y el desarrollo de opciones de energía renovable.

55. El PNUD ha prestado apoyo a más de la mitad de los países examinados en lo que respecta a sus obligaciones de presentar informes sobre el cumplimiento relativo al cambio climático. En unos pocos casos, se ha producido un desarrollo institucional asociado, a veces con resultados positivos. Con el apoyo del PNUD, varios países de ingreso mediano han avanzado con éxito hacia diversas opciones de financiación para el clima, como cambios en el código tributario y sistemas de comercio de los derechos de emisión, que ayudarán a alentar y sostener las medidas de mitigación de los efectos del cambio climático. El PNUD también ha prestado apoyo en la mayoría de las regiones a iniciativas que han incorporado enfoques de eficiencia energética y energía renovable en las estrategias de crecimiento ecológico urbano, lo que contribuirá a una mayor aceptación de los enfoques de mitigación del cambio climático. La organización ha posibilitado numerosas iniciativas de adaptación al cambio climático a nivel local, como la agricultura climáticamente inteligente, la conservación del agua y la adaptación costera, y otros tipos de defensa contra el cambio climático.

Constatación 25. El programa del PNUD sobre el medio ambiente y la energía ha sido mayormente eficaz, especialmente en cuanto a la elaboración de estrategias, políticas y reglamentos conexas en los diferentes subprogramas y temas, así como en la experimentación con nuevas alianzas y mecanismos de financiación sostenible, que posteriormente se ponen a prueba en proyectos piloto y demostraciones en países de ingreso mediano de todas las regiones y, por consiguiente, se llegan a comprender mejor.

56. El PNUD ha contribuido de manera destacada a aumentar el acceso de los países de ingreso mediano a los fondos verticales desde 2008, y ha sido el principal asociado en las actividades del Fondo de Adaptación del FMAM y, últimamente, del Fondo Verde para el Clima. Desde 2008, el PNUD ha permitido a 140 países acceder a más de 2.800 millones de dólares en donaciones del FMAM para la financiación relacionada con el cambio climático. Con el apoyo del PNUD, distintos países de ingreso mediano de Europa, Asia y algunas partes de América Latina y el Caribe han avanzado con éxito hacia diversas opciones de financiación para el clima, como cambios en el código tributario y sistemas de comercio de los derechos de emisión, que ayudarán a alentar y sostener las medidas de mitigación de los efectos del cambio climático. Mediante su Iniciativa de Financiación de la Biodiversidad, el PNUD ayudó a los ministerios de finanzas y medio ambiente de 30 países a diseñar soluciones creativas para colmar las lagunas de financiación en el ámbito de la biodiversidad.

Constatación 26. Existe un fuerte vínculo entre la eficacia de los resultados de los programas en la esfera del medio ambiente y la energía y la pertinencia de las medidas programáticas. Las innovaciones técnicas y tecnológicas que pueden aplicarse y probarse en demostraciones y proyectos piloto podrían desempeñar un papel fundamental en la obtención de resultados.

57. Dentro de las carteras del FMAM, el largo proceso de planificación participativa y el carácter plurianual de los proyectos (cuatro o cinco años), así como cierto esfuerzo en cada una de las etapas del espectro de desarrollo, han permitido al PNUD aclarar las necesidades y la pertinencia y facilitar el cambio a nivel de los resultados en muchos países (en particular, mantener y ampliar los hábitats y las zonas forestales de importancia crítica y aplicar opciones de eficiencia energética, y se están comenzando a elaborar estudios de viabilidad y planes de autofinanciación conexos). El PNUD ha hecho esfuerzos considerables para incluir enfoques técnicos innovadores en sus iniciativas ambientales y energéticas, por ejemplo, en la gestión de residuos, la eficiencia energética y la vigilancia de la vida silvestre. También ha incluido nuevos enfoques relacionados con la recaudación y distribución de ingresos para asegurar la sostenibilidad financiera de las diversas iniciativas.

Constatación 27. La ejecución eficaz de los programas del PNUD relativos al medio ambiente y la energía se ha visto frecuentemente limitada por los complejos contextos institucionales de los asociados nacionales en los países de ingreso mediano.

58. La limitada coordinación gubernamental en los escenarios institucionales complejos o en zonas remotas, la burocracia engorrosa, la baja capacidad de absorción, el movimiento de personal, los reglamentos rezagados, la falta de voluntad política y la insuficiente financiación gubernamental han provocado retrasos y han repercutido negativamente en la ejecución de los programas y los resultados sobre el terreno. A veces el diseño y la planificación de los proyectos superan la capacidad local. La ampliación de las cuestiones comunitarias no es fácil a causa de los problemas de gobernanza local y la dificultad de incorporar nuevas iniciativas en la práctica gubernamental habitual.

59. A fin de reforzar las perspectivas de sostenibilidad de los resultados obtenidos, el PNUD ha invertido una cantidad considerable de tiempo y recursos en el establecimiento de alianzas (especialmente con diversas entidades gubernamentales, comunidades locales y el sector privado) desde la fase de diseño hasta la ejecución de los proyectos. No obstante, la sostenibilidad de las alianzas para proyectos en la eventualidad de que se adopten nuevas iniciativas, de no existir proyectos en curso, sigue siendo frágil.

Solución emblemática 6. Igualdad de género y empoderamiento de las mujeres

Constatación 28. Los programas de crecimiento inclusivo e instituciones inclusivas y responsables han demostrado mayores esfuerzos de incorporación de la perspectiva de género y contribuido al logro de resultados en materia de género en los países de ingreso mediano. Sin embargo, en general, la programación en materia de igualdad de género sigue experimentando dificultades para establecer prioridades y encontrar oportunidades de transformación.

60. La igualdad de género es un elemento importante de los programas del PNUD para los países de ingreso mediano y en la evaluación se observaron resultados en materia de género en varios de los países examinados. Sin embargo, las

contribuciones del PNUD a la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres suelen verse limitadas tanto por el contexto de los países como por la poca receptividad de las oficinas en los países respecto de las cuestiones de género, incluida la escasez de recursos. En el Plan Estratégico para 2014-2017, solo el 0,4 % de los gastos totales en los países de ingreso mediano se registró para el resultado 4 sobre la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. En el ciclo del plan actual, la cifra es del 1 %.

61. La receptividad de las oficinas en los países a las cuestiones de género suele reflejarse en la formación de un equipo de género. Algunas oficinas incorporaron el programa relativo al Sello de Igualdad de Género como parte de una reestructuración, lo que facilitó el paso de un enfoque estructural que giraba en torno a esferas de actividad autónomas a un enfoque basado en cuestiones que facilitaba la colaboración horizontal.

62. Las oficinas en los países de ingreso mediano a menudo abordaron la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres más como una actividad obligatoria sobre la que debían informar que como una esfera de resultados programáticos clave. La práctica continuada de centrar la programación con perspectiva de género en la selección de mujeres como beneficiarias resta valor a los esfuerzos de incorporación de esa perspectiva.

IV. Conclusiones

Conclusión 1. A pesar de que reconoce que los países de ingreso mediano son heterogéneos, el PNUD no ha establecido enfoques segmentados para las estrategias de programación destinadas a esos países. Sus respuestas programáticas no son diferenciadas: los programas para distintos subgrupos de países de ingreso mediano presentan características similares.

63. No hay una distinción particular entre los enfoques programáticos que se aplican a los países de ingreso mediano frente a otros países. Al mismo tiempo, no existe una articulación de la estrategia de colaboración del PNUD dentro del grupo de países de ingreso mediano que tenga en cuenta la enorme diversidad de sus subgrupos (economías pequeñas y grandes basadas en la extracción de recursos naturales, grandes economías emergentes, países de ingreso mediano a largo plazo, países que ingresaron a la categoría de ingreso mediano hace poco tiempo y otros). Con el tiempo, el PNUD ha ido dejando de considerar que los países de ingreso mediano tienen un perfil de desarrollo diferenciado. El enfoque actual de la organización respecto de la tipología de los países se limita esencialmente a la diferenciación que hace el Plan Estratégico de tres entornos de desarrollo y su oferta de seis soluciones emblemáticas integradas que deben adaptarse a cada uno de ellos.

Conclusión 2. El enfoque basado en los ingresos para asignar los recursos ordinarios ha limitado en gran medida la programación del PNUD en los países de ingreso mediano, y las consecuencias se han sentido en gran medida en los países que están en transición hacia esa categoría.

64. La transición a la categoría de ingreso mediano ha dado lugar a una disminución de las asignaciones de recursos ordinarios para las oficinas del PNUD en los países de ingreso mediano. A medida que los países alcanzan esa categoría, disminuyen la asistencia oficial para el desarrollo y la financiación en condiciones favorables, lo que crea presiones para financiar el desarrollo a partir de la movilización de recursos internos. Al mismo tiempo, no se han producido muchos cambios para esos países en cuanto a sus desafíos, y la integración en la economía mundial incluso supone nuevos riesgos. En ese contexto, la aplicación de la clasificación por ingresos como criterio

principal para la cooperación y la asignación de recursos a los países de ingreso mediano puede resultar desventajosa, dada la existencia o incluso la amplificación de los mismos problemas con que tropiezan los países menos adelantados y de ingreso bajo.

Conclusión 3. Las contribuciones del PNUD a los resultados de desarrollo en los países de ingreso mediano muestran dos rasgos distintivos: el apoyo normativo e institucional a los enfoques económicos, sociales y ambientales integrados, cada vez más vinculados a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible; y un énfasis en la desigualdad, la vulnerabilidad y la exclusión como prioridades clave en esos esfuerzos.

65. El PNUD ha contribuido a apoyar a los Gobiernos de los países de ingreso mediano en la formulación de políticas y planes de acción que abordan los obstáculos estructurales y la falta de acceso de los grupos pobres, marginados y vulnerables, y ha abogado por que se preste atención a las causas fundamentales de la pobreza, la desigualdad y la exclusión a la hora de elaborar programas para los países.

66. Los productos emblemáticos del PNUD, el índice de desarrollo humano y el índice de pobreza multidimensional, han sido sólidos puntos de partida en cuanto a las políticas y estrategias de reducción de la pobreza en los países de ingreso mediano. Se han reforzado mediante el apoyo integral a la incorporación, la aplicación, el seguimiento y la presentación de informes en relación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que se ha convertido en una oferta emblemática del PNUD.

Conclusión 4. El PNUD ha demostrado su capacidad de adaptación al participar en nuevas esferas temáticas para seguir siendo pertinente. Los enfoques de programación en torno a la Agenda 2030, la gestión de los recursos naturales, el cambio climático y la energía, la financiación para el desarrollo y la participación del sector privado son los ejemplos más claros de adaptación en los países de ingreso mediano, así como de un posicionamiento progresivo a nivel subnacional y local para atender los desafíos finales.

67. Sobre la base de la elaboración de un nuevo conjunto de servicios de apoyo en torno a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el PNUD ayuda a los países de ingreso mediano con la incorporación, la adaptación al contexto local, el seguimiento y la presentación de informes en relación con los Objetivos. También ha elaborado un conjunto de productos y servicios de financiación del desarrollo que son específicamente pertinentes para los países de ingreso mediano, como los marcos nacionales de financiación integrados, las evaluaciones de la financiación del desarrollo, los exámenes de los gastos relacionados con el clima y la biodiversidad, los Inspectores Fiscales sin Fronteras y la participación en el Fondo Conjunto para los Objetivos de Desarrollo Sostenible, entre otros. Otro ejemplo de la adaptación proactiva del PNUD en los países de ingreso mediano ha sido el cambio progresivo hacia el desarrollo de la capacidad institucional en el plano subnacional. Ese enfoque tuvo repercusión entre los Gobiernos, dado que en las regiones que están rezagadas en cuanto a los indicadores de desarrollo hay mayores deficiencias de capacidad.

68. El programa del PNUD sobre el medio ambiente y la energía sigue evolucionando, con mayor hincapié en las economías verdes, las cadenas de valor, la innovación, el acceso y la asequibilidad. El hecho de que los Gobiernos de los países de ingreso mediano siguen recurriendo al PNUD a pesar de tener opciones para acceder directamente a los fondos del FMAM es un reconocimiento en sí mismo de la propuesta de valor que ofrece el PNUD a esos Gobiernos como asociado en la ejecución del FMAM. Que el PNUD dependa de la financiación vertical para su programación en materia de medio ambiente y energía plantea un problema que se exacerbará en los países de ingreso mediano, donde la financiación, que cada vez más es distinta de

subvenciones, requiere instrumentos de financiación diferentes para llevar a cabo los tipos de iniciativas que necesitan en esa esfera los países y otros donantes.

69. El PNUD siempre ha sido reconocido como un organismo ágil y con capacidad de respuesta, dispuesto a atender solicitudes diversas y presentar alternativas utilizando sus redes internacionales de expertos y su conjunto mundial de productos del conocimiento. De igual manera se ha apreciado su flexibilidad para utilizar los recursos ordinarios como financiación inicial a fin de estimular iniciativas con posibilidades de ampliación.

Conclusión 5. La colaboración del PNUD con el sector privado ha contribuido a atraer capital privado para financiar los programas de desarrollo. No obstante, las alianzas con el sector privado pueden plantear riesgos para la reputación que no se han analizado adecuadamente.

70. La condición de organismo intergubernamental de desarrollo del PNUD es una ventaja fundamental a la hora de forjar alianzas con fundaciones del sector privado para poner en marcha iniciativas sociales empresariales. Sin embargo, la calidad de la ejecución de los programas sobre el terreno para el sector privado debe responder a las grandes expectativas generadas por la presencia y el historial de larga data de la organización. La colaboración del PNUD en materia de civismo empresarial y ética comercial requiere que el personal encargado de los programas posea competencias de alto nivel, que pueden escasear cuando en las oficinas trabajan cada vez más personas contratadas por períodos breves que tienen pocos conocimientos institucionales sobre la organización. La Red Global de Políticas constituye un intento de contrarrestar ese problema, pero es una iniciativa reciente. En su colaboración con el sector privado, el PNUD también está sujeto a varios procesos comerciales y de cumplimiento en los que tal vez no se apliquen las exenciones de las que suelen gozar los órganos intergubernamentales y que suponen costos de transacción adicionales que deben incorporarse al modelo institucional.

V. Recomendaciones

Recomendación 1. El PNUD debe reconsiderar su posición en los países de ingreso mediano y, en particular, el enfoque basado en los ingresos. Debe utilizarse el índice de desarrollo humano u otros criterios para crear un enfoque programático más diferenciado, que también podría incluir nuevas estrategias de financiación encaminadas a asistir a los países que acaban de ingresar a la categoría de ingreso mediano.

71. El PNUD debe estimular un debate más amplio entre los asociados para el desarrollo sobre el uso del índice de desarrollo humano y otros parámetros de desarrollo humano para elaborar enfoques programáticos más diferenciados en apoyo de la amplia diversidad de países de ingreso mediano. Es necesario replantearse el enfoque de la programación basado en los ingresos, especialmente en el caso de los países de ingreso mediano que ingresaron a esa categoría hace poco tiempo, cuyos problemas de desarrollo son similares a los que enfrentan los países menos adelantados y de ingreso bajo.

Recomendación 2. El PNUD debe tratar de elaborar carteras equilibradas de programas para los países de ingreso mediano, en las que el apoyo en materia de servicios de desarrollo genere oportunidades para un liderazgo intelectual estratégico destinado a mejorar la eficacia de las políticas públicas y el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

72. El PNUD tiene la ventaja comparativa de contar con ramas tanto operacionales como conceptuales o analíticas, que debe utilizar en mayor beneficio de los asociados

nacionales. El liderazgo intelectual estratégico del PNUD debe ser un componente integral de la programación por países y respaldar a los Gobiernos en sus esfuerzos por replantearse la eficacia de las políticas públicas y priorizar las acciones encaminadas a lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El PNUD debe seguir utilizando como puntos de partida sus productos emblemáticos, como el índice de desarrollo humano y el índice de pobreza multidimensional, y mantener la igualdad y la inclusión social como temas centrales del diálogo y la promoción en materia de desarrollo en los países de ingreso mediano.

73. En el marco del nuevo sistema de coordinadores residentes de las Naciones Unidas, en el que el PNUD ya no se encarga de la coordinación de los equipos de las Naciones Unidas en los países, el PNUD tiene una excelente oportunidad de redefinir y promover sus capacidades de asesoramiento estratégico, entre otras cosas mediante la integración de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la financiación de impacto, además de otras esferas transversales, como la eficiencia energética y la financiación relacionada con el cambio climático. El PNUD debe aprovechar eficazmente sus redes internas de conocimientos institucionales para responder a las diversas necesidades de los países de ingreso mediano, por ejemplo, la Red Global de Políticas y las iniciativas de intercambio de conocimientos como SparkBlue.

Recomendación 3. La labor en materia de gobernanza que realiza el PNUD en los países de ingreso mediano debe seguir centrándose en el esfuerzo por crear instituciones inclusivas y responsables y fortalecer el entorno propicio para la reforma institucional.

74. Dado que el PNUD por sí solo no cuenta con recursos humanos y financieros suficientes ni con la capacidad para abordar las causas fundamentales de la debilidad de las instituciones, debe fomentar los procesos de cambio a largo plazo necesarios para la transformación sistémica de las instituciones responsables y tratar de aprovechar mejor las redes de conocimientos y alianzas multidisciplinarias que incluyen a la sociedad civil como agente esencial que desempeña un papel fundamental en la mejora de la calidad de la gobernanza y la exigencia de instituciones transparentes, libres y responsables.

Recomendación 4. El PNUD debe consolidar y mantener los resultados logrados hasta la fecha en los países de ingreso mediano en el marco de los programas relativos al medio ambiente, la gestión de los recursos naturales y el cambio climático.

75. Las esferas del medio ambiente, la gestión de los recursos naturales, el cambio climático y la energía seguirán teniendo una importancia crítica en los países de ingreso mediano, ya que el crecimiento económico y demográfico seguirá ejerciendo presión sobre la comunidad mundial. Existe un fuerte vínculo entre la eficacia de los resultados de los programas en la esfera del medio ambiente y la energía y la pertinencia de las medidas programáticas del PNUD en general.

76. Muchos de los problemas del sector del medio ambiente y la energía tienen raíz en la gobernanza. El PNUD debe capitalizar más su función de ejecución en las plataformas de financiación para el medio ambiente, como el FMAM, para entablar debates de alto nivel sobre políticas con los Gobiernos de los países de ingreso mediano y aprovechar la financiación nacional para hacer frente a los obstáculos institucionales intersectoriales a fin de lograr la escala y la sostenibilidad de las iniciativas relativas al medio ambiente y la energía. También debe hacer uso de su agenda de innovación para idear nuevos enfoques institucionales a fin de aprovechar plenamente las alianzas con el sector privado y las organizaciones de las Naciones Unidas que cuentan con instrumentos de financiación que el PNUD podría utilizar en los países de ingreso mediano.

Recomendación 5. El PNUD debe establecer normas institucionales claras para la aplicación de iniciativas del sector privado en los países de ingreso mediano, incluidas normas apropiadas respecto de los procesos relativos al personal y la ejecución de los programas.

77. La participación del sector privado es un aspecto importante de la colaboración del PNUD, en particular en los países de ingreso mediano. La organización está haciendo más hincapié en las alianzas de financiación con el sector privado, pero todavía hay ambigüedad considerable en cuanto a cuáles son los beneficios para todos los asociados y no se presta suficiente atención a los riesgos para la reputación. El PNUD debe encontrar un equilibrio entre su función de convocante de las plataformas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible que promueven las inversiones de impacto y la de ejecutor de las iniciativas sociales empresariales de los grandes conglomerados.
