



Junta Ejecutiva del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Fondo de Población de las Naciones Unidas y la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos

Distr. general
18 de abril de 2023
Español
Original: inglés

Período de sesiones anual de 2023

Nueva York, 5 a 9 de junio de 2023

Tema 8 del programa provisional

Evaluación

Respuesta de la administración a la evaluación del apoyo del PNUD a la protección social

I. Introducción

1. En 2022 la Oficina de Evaluación Independiente del PNUD llevó a cabo una evaluación del apoyo de este a la protección social en el período 2016-2022. Dicha evaluación se realizó desde una perspectiva de futuro formulando una serie de recomendaciones encaminadas a fundamentar la orientación estratégica y programática del apoyo del PNUD durante el resto del período de ejecución del actual Plan Estratégico (2022-2025), así como las iniciativas mundiales para alcanzar la meta 1.3 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de “implementar a nivel nacional sistemas y medidas apropiados de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, de aquí a 2030, lograr una amplia cobertura de las personas pobres y vulnerables”. La evaluación se preparó de conformidad con el plan plurianual de evaluación de la Oficina (DP/2022/6), aprobado por la Junta Ejecutiva en su primer período ordinario de sesiones de 2022. El resumen de la evaluación figura en el documento DP/2023/17.

2. La evaluación en cuestión constituye la primera evaluación temática mundial en materia de protección social y engloba todas las regiones en las que opera el PNUD (África, Asia y el Pacífico, los Estados Árabes, Europa y la Comunidad de Estados Independientes, y América Latina y el Caribe). Su período de referencia abarca el primer año tras la aprobación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el período de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), en el que la protección social fue decisiva para las iniciativas de respuesta y recuperación, y otras crisis y transiciones conexas resultantes.

3. El propósito de no dejar a nadie atrás y apoyar la transformación estructural de los países para fomentar sociedades más inclusivas, ecológicas y resilientes, de conformidad con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, constituye un aspecto central del mandato del PNUD, que acoge con beneplácito las conclusiones de dicha evaluación temática y sus siete recomendaciones, en las que se sustentará la labor desarrollada por la organización para ayudar a los países a establecer una nueva generación de planes de protección social en consonancia con su Plan Estratégico para el período 2022-2025 y los mencionados Objetivos. El PNUD consolidará las esferas señaladas como puntos fuertes y adoptará medidas en aquellas que necesiten mejorarse.



II. La protección social en el contexto mundial del desarrollo

La población mundial sigue estando enormemente desprotegida

4. Más de la mitad de la población mundial sigue careciendo de acceso a una protección social integral que le permita hacer frente a los riesgos que plantea la vida. En términos globales, menos del 20 % de la población trabajadora desempleada recibe prestaciones por desempleo, solamente el 33 % de las personas con discapacidad grave percibe prestaciones por discapacidad y únicamente el 26 % de la población infantil y menos del 29 % de las personas vulnerables reciben asistencia social. Un tercio de la población mundial no goza de la cobertura de ningún plan de protección social de la salud, y más del 20 % de las personas de edad no percibe ninguna pensión¹. Estas abrumadoras estadísticas se traducen en una realidad conformada por vidas, familias y comunidades que siguen afrontando dificultades a diario.

5. Aunque la protección social difiere entre países, suele hacer referencia a una serie de políticas y programas diseñados para reducir la pobreza y la vulnerabilidad y promover la inclusión social y el desarrollo humano. Tales políticas y programas suelen abarcar, entre otros, los siguientes elementos: a) seguros sociales (por ejemplo, seguro de discapacidad, seguro de desempleo y pensiones de vejez); b) asistencia social (por ejemplo, transferencias en efectivo condicionadas y no condicionadas, ayuda en especie, subsidios, asistencia a la infancia, ayuda a la vivienda y programas de alimentación escolar); y c) planes y políticas referentes al mercado laboral (por ejemplo, garantía de los derechos de la población trabajadora y el trabajo decente, leyes sobre salario mínimo y normas y reglamentos de salud ocupacional y seguridad en el trabajo). En todos los países se reconoce cada vez más la importancia de la protección social como requisito previo para promover un crecimiento inclusivo sostenible y reducir las desigualdades. Muchos países siguen planteándose nuevos enfoques de protección social que satisfagan las necesidades de la población del siglo XXI.

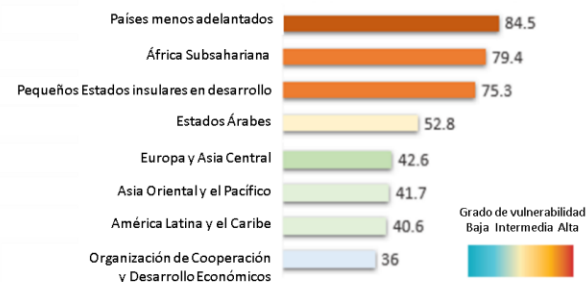
La pandemia de COVID-19 como punto de inflexión por lo que respecta a la protección social

6. Durante los primeros días de la pandemia de COVID-19 se puso de manifiesto que las vulnerabilidades existentes limitaban la capacidad de respuesta de los países y las personas, lo que agravaba aún más las privaciones y las desigualdades entre quienes disponían de recursos y quienes carecían de ellos. Los países con escasa cobertura de protección social y cuyo producto interno bruto (PIB) dependía en gran medida de la entrada de remesas de fondos, con la consiguiente reducción de los recursos disponibles, fueron más propensos a experimentar perturbaciones socioeconómicas².

¹ Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2021): *Informe Mundial sobre la Protección Social 2020-2022: La protección social en la encrucijada: en busca de un futuro mejor*.

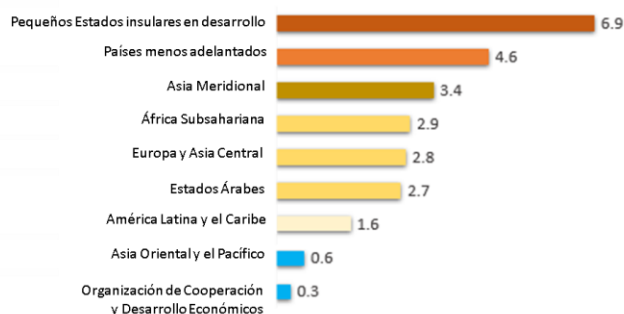
² PNUD (2020): *COVID-19 and Human Development: Assessing the Crisis, Envisioning the Recovery*. Nueva York.

Figura I: Porcentaje de población sin acceso a programas de protección social o en materia laboral, por región y tipología de países



Fuente: PNUD (2020): *COVID-19 and Human Development*.

Figura II: Porcentaje del PIB correspondiente a la entrada de remesas de fondos, por región y tipología de países



7. Los 1.600 millones de trabajadoras y trabajadores informales de todo el mundo —mayoritariamente mujeres en los países en desarrollo— que ejercían su actividad con escasa o nula cobertura de protección de la legislación laboral y prestaciones sociales como pensiones, seguro médico o licencia de enfermedad con sueldo, así como con salarios más bajos y en condiciones de inseguridad, vieron aumentada su vulnerabilidad. La pandemia también puso de manifiesto la dependencia de la sociedad del trabajo de cuidados no remunerado y mal pagado que realizaban las mujeres, debido a la reducción del acceso a los servicios de cuidados, el reparto desigual de dicho trabajo en función del género y el aumento de las necesidades de cuidados.

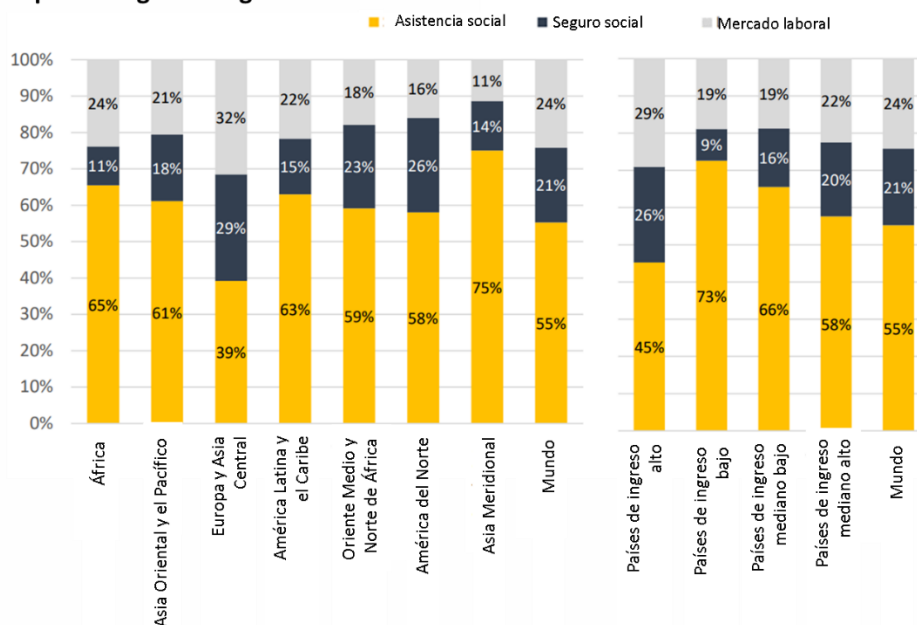
8. En términos globales, la respuesta frente a la COVID-19 ha dado lugar a una nueva generación de planes de protección social que los países utilizan con una agilidad sin precedentes. En los últimos tres años, con el fin de ayudar a las poblaciones más vulnerables a hacer frente a las consecuencias socioeconómicas de la pandemia, más de 190 países han puesto en marcha más de 3.333 medidas de protección social. El 73 % de los países de ingreso bajo y el 66 % de los de ingreso mediano bajo recurren a medidas de asistencia social, constituyendo las transferencias en efectivo el principal instrumento empleado (véase la figura III)³. El PNUD trazó un mapa de las respuestas de protección social en el Sur Global⁴ durante la pandemia para entender mejor sus métodos de registro e identificación de población beneficiaria, cobertura, niveles de prestaciones, fechas de anuncio y aplicación de medidas, presupuesto y fuente de financiación, instituciones ejecutoras y marcos jurídicos vigentes. Pese a sus limitaciones y dificultades, cabe aplaudir a los Gobiernos por su capacidad de adaptarse rápidamente a las circunstancias y poner en marcha una respuesta de emergencia a través de medios digitales.

³ Banco Mundial (mayo de 2021): *Social Protection and Job Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures*.

⁴ Hammad, M., Bacil, F. y Soares, F. V. (2021): *Next Practices — Innovations in the COVID-19 social protection responses and beyond*. Informe de investigación núm. 60. Nueva York y Brasilia: PNUD y Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo.

Figura III: Composición de las respuestas de protección social por regiones y grupo de países según su ingreso

Figura III: Composición de las respuestas de protección social por regiones y grupo de países según su ingreso



Fuente: Banco Mundial (mayo de 2021).

9. Sin embargo, gran parte de los planes de protección social eran temporales e insuficientes. Muchos de ellos no se orientaron adecuadamente en beneficio de la población más vulnerable. Queda mucho por hacer, entre otras cosas, buscar soluciones para quienes se encuentran en el “vacío intermedio”, es decir, aquellas personas que no cumplen los requisitos para considerarse en situación de pobreza extrema y ser destinatarias de prestaciones de asistencia social pero cuya fuente de empleo ofrece escasa o nula protección. El impulso generado por la pandemia debería aprovecharse para integrar esas medidas a corto plazo en los sistemas de protección social a fin de ayudar a los países a recuperarse y construir sociedades resilientes. Los países tendrán que plantearse y ampliar planes de protección social que vayan más allá de los sistemas públicos y abarquen programas con financiación mixta que engloben alianzas público-privadas, ayuda de organizaciones filantrópicas e inversiones de impacto.

Ampliación de los límites de la protección social: sistemas de buena gobernanza, servicios integrados y cobertura universal

10. En términos globales, es necesario seguir ejerciendo más presión ante las instancias políticas para que se incluya la protección social en las agendas de desarrollo tanto a nivel mundial como a nivel nacional. Dicha protección no habría de limitarse a hacer frente a la pobreza extrema, sino que más bien debería abordar las causas de la vulnerabilidad de las personas y prestar servicio a quienes se encuentran en el vacío intermedio, lo que abarca, por ejemplo, plantearse las ventajas y la viabilidad de la cobertura sanitaria universal y la cobertura universal de la protección social⁵. Numerosos planes de protección social no están diseñados como soluciones a largo plazo. Durante la respuesta frente a la COVID-19, las iniciativas

⁵ Véase, por ejemplo, Foro Económico Mundial: “[Universal basic income is the answer to the inequalities exposed by COVID-19](#)”, 17 de abril de 2020, consultado el 5 de abril de 2023.

basadas en aportaciones en efectivo constituyeron el tipo de actuación más frecuente, si bien la crisis puso de manifiesto la gran demanda existente y la necesidad de impulso de otros tipos de programas, como los de cuidados, protección contra el desempleo y seguros de salud con cobertura a lo largo de toda la vida. Las deficiencias de los sistemas de gobernanza, por ejemplo, las que afectan a las estructuras administrativa, institucional y jurídica encargadas de respaldar y ejecutar los programas, pueden perpetuar las carencias de cobertura, por lo que deben subsanarse. La desigualdad en el acceso a la protección social, junto con la disminución constante de la confianza en las instituciones públicas, la percepción de una corrupción en aumento, el incremento de la desigualdad económica y la polarización política, menoscabarán continuamente la confianza de la sociedad y el capital social, con el consiguiente deterioro de los pilares de un contrato social eficaz.

11. Una tendencia fundamental en la nueva era de la protección social es la transición a sistemas más completos e integrados que reduzcan la fragmentación y aumenten la repercusión de las inversiones. En lugar de plantearse la protección social como un conjunto de programas independientes, quienes formulan políticas intentan cada vez más diseñar sistemas integrados que proporcionen un apoyo continuo a las personas y familias a lo largo de su vida. Otra tendencia es la importancia otorgada a la protección social universal. Aunque los programas de protección social destinados a colectivos específicos pueden ser eficaces para atender necesidades concretas, cada vez se tiene más conciencia de las ventajas de los programas universales que brindan ayuda a todo tipo de personas y hogares, independientemente de sus ingresos u otros rasgos identitarios. La Asamblea Mundial de la Salud acordó en 2005 una resolución en la que pedía a los Estados Miembros que trabajaran en pro de la cobertura sanitaria universal para reducir las desigualdades en materia de salud y, en 2012, la Asamblea General aprobó una resolución en la que se reconoce que la atención sanitaria universal constituye un componente clave del desarrollo sostenible. Según la Organización Mundial de la Salud, unos 32 países⁶ de todo el mundo han alcanzado la cobertura universal de los servicios de salud esenciales, lo que ha sido posible gracias a la combinación del aumento del gasto público en sanidad, el establecimiento de un régimen de seguro médico y el refuerzo de los sistemas sanitarios. Algunos de los programas en este ámbito siguen enfrentándose a dificultades relacionadas con la calidad de la atención y el acceso equitativo a esta, así como con la obtención de financiación suficiente, si bien ponen de manifiesto el esfuerzo concertado por promover resultados de salud equitativos.

⁶ Entre los países que han aprobado programas de atención sanitaria universal figura, por ejemplo, Cuba, que en la década de 1960 estableció un sistema nacional de atención sanitaria que ofrecía asistencia sanitaria gratuita a toda la ciudadanía y la población con residencia legal en el país. El Brasil implantó su Sistema Único de Salud en 1988, financiado con impuestos y subvenciones gubernamentales. Tailandia aprobó en 2002 el Plan de Cobertura Universal, financiado mediante impuestos y subvenciones públicas. Rwanda instauró en 1999 su Seguro Médico Comunitario, que ofrece cobertura al 90 % de la población, así como un plan nacional de seguro médico destinado al 10 % restante. Ghana creó en 2003 su Plan Nacional de Seguro Médico, financiado a través de primas, impuestos y fondos aportados por donantes. México diseñó en 2004 su programa Seguro Popular, que ofrecía cobertura a la población no asegurada. La India instituyó en 2018 su programa Ayushman Bharat, en virtud del cual se ofrece cobertura sanitaria a unos 100 millones de familias con bajos ingresos. Dada la constante evolución de las necesidades de los países, algunos de estos programas pueden haber cambiado.

Búsqueda de fuentes sostenibles de financiación de la protección social

12. En noviembre de 2022, 37 de los 69 países más pobres del mundo presentaban alto riesgo de sobreendeudamiento o estaban ya sobreendeudados, mientras que 1 de cada 4 países de ingreso mediano, en los que reside la mayoría de la población en situación de pobreza extrema, presentaba un alto riesgo de crisis fiscal. Es preciso preservar el margen fiscal, actualmente en rápida disminución, para evitar que se siga agravando la prolongada crisis económica que padecen los países más vulnerables. Los ingresos tributarios se están reduciendo justo cuando más necesarias son las medidas de mitigación. Se han puesto de manifiesto dos cuestiones recurrentes: por un lado, la necesidad de ampliar los sistemas de protección social para ofrecer cobertura a la población más vulnerable mediante transferencias en efectivo o seguros de desempleo; y, por otro, la de aumentar las ayudas por la pérdida de puestos de trabajo, ingresos y medios de subsistencia, en colaboración con las pequeñas y medianas empresas y las cadenas de suministro.

13. Para ampliar los planes de protección social —por ejemplo, los que contemplan la aportación de transferencias en efectivo, la prestación de atención sanitaria y otras formas de asistencia social— a fin de ofrecer cobertura al 55 % de población desprotegida, se estima que haría falta una inversión del 3,8 % del PIB mundial⁷. Dicha inversión podría tener importantes efectos indirectos en términos de creación de capital social, mejora de los resultados de salud e incremento de la productividad, así como de aumento del crecimiento económico y la estabilidad.

El papel de las Naciones Unidas en la subsanación de deficiencias de manera coherente

14. El sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo ha desempeñado un papel fundamental en la movilización de los Gobiernos y las partes interesadas correspondientes para emprender medidas impulsoras de la agenda de protección social. Los mecanismos de coordinación existentes a escala nacional, regional y mundial han facilitado conocimientos y recursos desde el punto de vista de las políticas, la planificación y la financiación. Desde 2009, la [Iniciativa del Piso de Protección Social](#) ha desarrollado una labor de concienciación de la opinión pública mundial y defensa ante los Gobiernos de la necesidad de establecer un nivel mínimo de protección social que abarque una serie de garantías básicas de seguridad social con respecto al acceso a atención sanitaria, educación, alimentación e ingresos, especialmente en los países de ingreso bajo y mediano.

15. Un consorcio formado por 20 organismos y asociados de las Naciones Unidas ha creado una [herramienta de evaluación interinstitucional de la protección social](#) con el fin de fomentar la capacidad de mejorar el diseño y la ejecución de los programas de protección social y aumentar la coordinación al respecto. Por recomendación del Grupo de Trabajo sobre el Desarrollo del G20, se creó en 2012 la [Junta de Cooperación Interinstitucional en Materia de Protección Social](#), integrada por representantes de organizaciones internacionales e instituciones bilaterales y orientada a incrementar la eficacia de la coordinación y las actividades de promoción mundiales en materia de protección social, así como a coordinar la cooperación internacional en la aplicación de las medidas adoptadas por los países en función de la demanda.

16. A fin de facilitar la coordinación dentro de los equipos de las Naciones Unidas en los países (ENUP), el Fondo Conjunto para los Objetivos de Desarrollo Sostenible respaldó la protección social como una de sus principales esferas transformadoras de inversión, promoviendo programas conjuntos en más de 25 países de todo el mundo.

⁷ OIT (2021).

Desde su creación, el Fondo ha proporcionado una financiación de 258 millones de dólares en fondos comprometidos a través de 225 programas (69 de ellos centrados en la protección social) y canalizados a través de 31 entidades de las Naciones Unidas en 118 ENUP. Para hacer frente a las múltiples crisis que el mundo está encarando y a la reversión de los progresos realizados para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el Secretario General puso en marcha el [Acelerador Mundial del Empleo y la Protección Social para Transiciones Justas](#), una iniciativa encaminada a aumentar la coordinación dentro del sistema multilateral, facilitar la creación de 400 millones de puestos de trabajo y ampliar la protección social a los 4.000 millones de personas que actualmente carecen de acceso a este tipo de prestaciones.

III. El apoyo del PNUD a la protección social y su valor añadido

El enfoque del PNUD en materia de protección social

17. La contribución del PNUD en el ámbito de la protección social se sustenta firmemente en el enfoque de desarrollo humano, cuyo objetivo es reducir las diferencias con respecto a capacidades básicas (resultados de educación, salud y esperanza de vida) y potenciar progresivamente una serie de capacidades avanzadas (calidad de la educación y de la atención sanitaria) que garanticen a la ciudadanía la libertad y la posibilidad de llevar la vida a la que aspiran. La oferta de servicios de apoyo del PNUD en materia de protección social se fundamenta en el Plan Estratégico para el período 2022-2025, concretamente en la solución emblemática 1, que promueve el ambicioso objetivo de empoderar a 100 millones de personas, en particular las pertenecientes a poblaciones marginadas y excluidas, para que puedan salir de su persistente situación de vulnerabilidad y pobreza multidimensional⁸. Dicha oferta promueve soluciones de desarrollo integradas que abarcan la gobernanza con capacidad de respuesta y rendición de cuentas, el aumento de la resiliencia y la sostenibilidad ambiental (véase a continuación la figura IV).

Figura IV: Oferta integrada de servicios de apoyo del PNUD en materia de protección social*



* La oferta está estructurada en torno a 12 soluciones de protección social que engloban los tres principales componentes temáticos con la finalidad de brindar apoyo a 120 países de aquí a 2025.

⁸ PNUD (2022): *UNDP's Social Protection Offer 2.0*, Nueva York (octubre de 2022).

18. Como parte de sus esfuerzos en favor de la erradicación de la pobreza, el PNUD creó en 2018 un marcador relativo a “no dejar a nadie atrás” con arreglo al cual se señalan 18 grupos destinatarios prioritarios de la ejecución de los proyectos, entre los que figuran los siguientes: la población residente en las zonas rurales; las personas afectadas por los conflictos armados o la violencia; las personas desplazadas internas; las personas que viven en situación de pobreza multidimensional; las mujeres; la juventud; las personas afectadas por desastres naturales; la población refugiada; las personas desempleadas; y las personas de edad y con discapacidad. El marcador seguirá utilizándose para el seguimiento de la orientación de la labor del PNUD a los grupos vulnerables en su programación general, incluida la cartera de protección social.

La cartera de protección social del PNUD

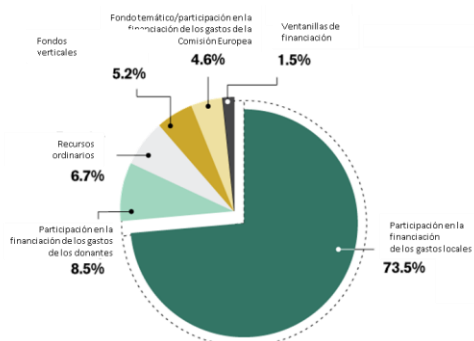
19. El PNUD ha ayudado constantemente a los Gobiernos de [los países donde se ejecutan programas a diseñar y aplicar sistemas y planes de protección social](#). En 2022 unas 45 oficinas del PNUD en los países tenían los productos de sus programas de los países vinculados directamente al producto del Plan Estratégico en materia de protección social. Más adelante, en la figura V, se muestran los países donde la protección social constituye el motor de las actividades programáticas del PNUD. En otros países, la protección social está integrada en otras esferas temáticas. A continuación se describe un subconjunto de elementos ilustrativos de la cartera de protección social del PNUD.

20. El PNUD seguirá ayudando a los países menos adelantados (PMA) a ampliar los mecanismos de protección social inclusivos, con capacidad de respuesta ante las perturbaciones, adaptables y fiscalmente sostenibles, en consonancia con el [Programa de Acción de Doha en favor de los Países Menos Adelantados para el período 2022-2031](#). Si bien la oferta de servicios de apoyo del PNUD en materia de protección social abarca todo tipo de países, una de las principales prioridades es ayudar a los PMA a implementar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

21. Dentro del presupuesto del PNUD, el gran porcentaje de participación de los Gobiernos en la financiación de los gastos locales invertido en los países de ingreso mediano y mediano alto en el marco de la cartera de protección social (entre 2018 y 2021) podría percibirse como una reducción general del gasto del PNUD en los países de ingreso bajo, pero la realidad es otra. (Véanse las cifras que figuran más adelante, según las cuales más del 69 % de los recursos ordinarios se asigna a países de ingreso bajo). Entre el 66 % y el 75 % de la financiación con cargo a los recursos ordinarios, las ventanillas de financiación y los fondos verticales se destina a los PMA. Los fondos de participación en la financiación de los gastos de los donantes están relativamente equilibrados entre los países menos adelantados y el resto de los países.

Figura V: Vías de financiación en el período 2018-2021

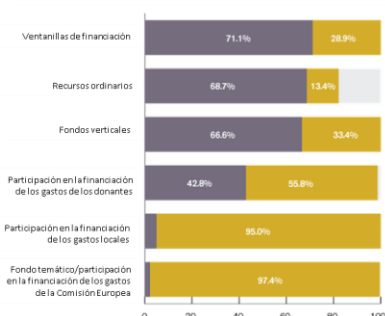
Porcentaje por tipo de vía de financiación



(El concepto de países menos adelantados (PMA) hace referencia a los 46 países enfrentados a importantes retos estructurales para lograr el desarrollo sostenible que se asignan a esta categoría. El concepto de países no pertenecientes a la categoría de PMA se refiere al resto de los países donde se ejecutan programas que no forman parte de los 46 designados como PMA).

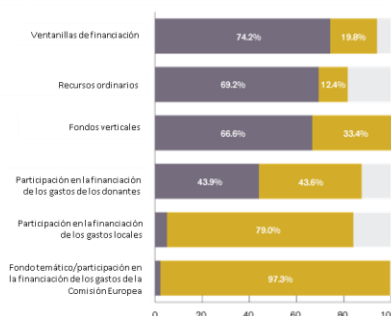
Fuente: PNUD (marzo de 2023).

Porcentaje de gasto destinado a los países menos adelantados frente a los no pertenecientes a esta categoría



■ Países menos adelantados
 ■ Países no pertenecientes a la categoría de países menos
 ■ Otros gastos (a nivel regional)

Porcentaje de gasto destinado a los países por categoría de ingresos



■ Países de ingreso bajo
 ■ Países de ingreso mediano y de ingreso mediano alto
 ■ Otros gastos (a nivel regional)

Ayuda a la modernización de los sistemas de protección social en modelos integrados de prestación de servicios y construcción institucional

22. En el marco de su alianza con el Ministerio de Trabajo y Protección Social de la Población de Kazajstán, el PNUD ayudó a **modernizar el sistema de protección social** aumentando la calidad y la eficacia de la selección de grupos beneficiarios de los servicios sociales, así como promoviendo un modelo integrado de prestación de servicios. El PNUD ha colaborado con el Gobierno de Túnez en la mejora del sistema de protección social a través de medidas como la ejecución de un programa nacional de seguridad social dirigido a familias con bajos ingresos. Asimismo, brindó apoyo técnico en la elaboración de un registro social y la creación de un organismo nacional de protección social.

Diseño de medidas de protección social atendiendo a la población más vulnerable

23. El PNUD ha estado colaborando con el Gobierno de Camboya en la ampliación de la cobertura de la protección social a las zonas rurales mediante medidas como la elaboración de un registro social, la ejecución de un programa de transferencias en efectivo destinadas a los hogares pobres y vulnerables y el diseño de planes de protección social para los trabajadores informales de sectores como la agricultura, la pesca y la construcción. Además, el PNUD ha estado ayudando al Gobierno con el Programa de Detección de Hogares Pobres (IDPoor, por sus siglas en inglés), un sistema comunitario de detección de la pobreza de ámbito nacional que constituye un componente fundamental de sus esfuerzos por garantizar la atención sanitaria universal. El Programa IDPoor promueve y posibilita la disponibilidad de datos en común en todo el sistema gubernamental y facilita que los distintos sectores canalicen ayudas complementarias a esos mismos hogares pobres, poseedores de las correspondientes tarjetas de afiliación. A los hogares de Camboya con personas que viven con el VIH y otros grupos vulnerables se les otorga más peso dentro de la metodología para que puedan optar a programas de protección social como los de atención sanitaria gratuita y concesión de becas. De este modo, el Programa IDPoor permite coordinar la protección social entre los distintos ministerios, departamentos y organismos para que los puntos únicos de prestación de servicios puedan garantizar prestaciones de protección social integral. En el caso de Nepal, el apoyo del PNUD

se centró en la respuesta de protección social destinada a las comunidades afectadas por el terremoto mediante la garantía de un ingreso básico temporal.

24. El PNUD y la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres) y el Programa Mundial de Alimentos están ayudando al Gobierno de Indonesia a implantar un sistema de protección social más eficaz para atender a la población más vulnerable, recurriendo a planes inclusivos, con capacidad de respuesta y adaptables frente a las perturbaciones climáticas y otros desastres. El PNUD ayudó al Gobierno de Zimbabwe a diseñar sistemas de protección social con perspectiva de género y capaces de atender las necesidades de las personas más vulnerables y colabora con organizaciones de la sociedad civil para proporcionar transferencias en efectivo a los hogares vulnerables, así como preservar los medios de vida de las mujeres y la juventud. En Somalia, el PNUD ha colaborado con el Gobierno y las organizaciones de la sociedad civil para garantizar transferencias en efectivo no condicionadas a los hogares vulnerables. En el caso de la India, el PNUD ha establecido una alianza con la empresa Unilever Limited para promover una economía circular inclusiva a través de la inclusión social de la comunidad de *Safai Sathis* (recolectores de residuos) en el sector de la gestión de residuos del país, medida que se espera que beneficie a 100.000 hogares. El PNUD encuestó en 2020 a 9.300 miembros de dicha comunidad de 14 ciudades pertenecientes a diez estados de la India para conocer su situación demográfica, laboral, de ingresos, financiera y de vivienda, así como el grado en que se habían acogido o tenían acceso a medidas de protección social. El PNUD ha contribuido a la digitalización de los servicios públicos y la implementación de las correspondientes soluciones de gobernanza electrónica para el sector público a fin de facilitar el acceso a servicios sociales básicos en países como Burkina Faso, Burundi, el Chad, las Comoras y la República Centroafricana.

La respuesta socioeconómica ante la COVID-19 y la protección social

25. La pandemia de COVID-19 puso de manifiesto las deficiencias y la fragmentación de los sistemas de protección social preexistentes, especialmente a la hora de atender a las personas a las que normalmente se había dejado atrás. A medida que se iban agravando las consecuencias socioeconómicas de la crisis pandémica, muchos países reforzaron o ampliaron los programas existentes de asistencia social o transferencias en efectivo para atender a los grupos de población vulnerable, entre ellos, los trabajadores informales, los trabajadores autónomos, el personal del servicio doméstico y asistencial no remunerado y la población migrante y de personas desplazadas internas. En el informe del PNUD publicado en 2020 con el título *Temporary Basic Income: Protecting Poor and Vulnerable People in Developing Countries (Ingreso básico temporal: protección de las personas pobres y vulnerables en los países en desarrollo)* se ofrecía una serie de estimaciones relativas a la garantía de un ingreso mínimo por encima del umbral de pobreza para las personas vulnerables de 132 países en desarrollo⁹. Desde entonces, el PNUD ha empezado a dedicarse a la puesta en marcha o ampliación de programas de transferencias en efectivo o similares en todas las regiones, brindando el correspondiente apoyo en Honduras (para la implementación de un sistema de transferencias monetarias a través de cupones o bonos), así como en Namibia y el Pakistán.

⁹ En el informe en cuestión se señalaba la viabilidad de garantizar un ingreso básico temporal durante un período de seis meses dentro del margen fiscal y administrativo de la mayoría de los países en desarrollo, con un costo promedio del 1,6 % del PIB de tales países, cifra equivalente a aproximadamente un tercio de lo que se esperaba que estos países pagaran por el servicio de la deuda externa en 2020.

26. Pese al aumento del número de países inversores en protección social durante la pandemia, los sistemas de protección social todavía no tienen en cuenta sistemáticamente a las personas que viven con el VIH y los grupos de población clave. El PNUD y la Organización Internacional del Trabajo elaboraron una [lista de verificación para que los países evaluaran](#) la adecuación e inclusividad de los programas y las políticas de protección social con respecto a tales grupos de población en concreto.

27. La COVID-19 ha provocado una grave reversión de los progresos realizados para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Tales progresos vendrán determinados por la interacción entre los múltiples sistemas mundiales, la COVID-19 y los esfuerzos extraordinarios que la sociedad de cada país y la comunidad mundial están realizando para hacer frente a la pandemia y (re)emprender su camino por vías más rápidas hacia el desarrollo sostenible. El PNUD y el Centro Pardee de la Universidad de Denver simularon los distintos escenarios de repercusión de la pandemia en el logro de los Objetivos. El análisis en cuestión abarca un escenario de perjuicio considerable, en el que la recuperación económica se retrasa, mermando aún más la capacidad de los Gobiernos para invertir en el alcance de tales Objetivos. El estudio también contempla un escenario de “impulso de los Objetivos” que ilustra los tipos de inversiones necesarias para acelerar los progresos de aquí a 2030, lo que incluye el aumento de la eficiencia de la gobernanza, la introducción de cambios de comportamiento (con respecto a la producción y el consumo), la realización de grandes inversiones (en digitalización y recuperación ecológica) y la inversión en protección social.

IV. Constataciones y conclusiones de la evaluación

28. El PNUD acoge con beneplácito las constataciones de la evaluación en la medida en que aportan datos concluyentes que fundamentan los ajustes necesarios de los esfuerzos de la organización por mejorar su labor de protección social. Al PNUD le complace tomar nota de la postura de la evaluación acerca de la pertinencia y la creciente importancia de su enfoque institucional en materia de protección social, en contextos tanto de desarrollo como de crisis, así como del reconocimiento de la excepcionalidad de su visión basada en simultanear el apoyo destinado a atender las necesidades de protección social existentes y el aumento de la resiliencia frente al agravamiento de las futuras amenazas.

29. El PNUD elogia la exhaustividad y el alcance de esta primera evaluación temática en materia de protección social y subraya que su labor en este ámbito figura en multitud de evaluaciones que abarcan esferas temáticas conexas, así como programas mundiales, regionales y de los países, que suelen coincidir con las constataciones de la presente evaluación a la hora de señalar la ventaja comparativa del PNUD y la necesidad de aplicar enfoques integrados y ampliar las actuaciones. La [evaluación realizada en 2017 del Plan Estratégico y el Programa Regional del PNUD](#) hizo referencia a la atención general prestada por el PNUD a las personas más pobres entre la población pobre y destacó su contribución a la creación de entornos propicios para ayudar a los Gobiernos a formular políticas en favor de dicha población y ampliar la capacidad local de protección social.

30. El PNUD agradece las constataciones positivas de la evaluación sobre la medida en que ha diseñado una oferta global de servicios pertinente que se ajusta a los temas centrales de las políticas y prácticas de protección social en todo el mundo, así como las que señalan que su principal fortaleza reside en la importancia que concede a vincular los instrumentos de protección social con las iniciativas de prevención de riesgos, recuperación, protección del medio ambiente, promoción de

medios de vida y transición económica, igualdad de género y afrontamiento de perturbaciones climáticas. El PNUD celebra, además, el reconocimiento de la consonancia de su enfoque multinivel y multipartito con los modelos emergentes orientados a aumentar la protección social. Si bien en la evaluación se señala que la ventaja comparativa del PNUD radica en su enfoque multisectorial y se subraya que la importancia de la protección social como esfera de trabajo se refleja en la planificación de los programas regionales, el PNUD toma nota de la necesidad de emprender esfuerzos concertados por garantizar que estas características fundamentales de su enfoque se traduzcan en una oferta clara de programas de protección social por parte de las oficinas en los países.

31. El PNUD acoge con beneplácito la constatación de que el apoyo a los programas de transferencias en efectivo ha permitido una selección más eficaz de la población beneficiaria y ha contribuido a mejorar los sistemas gubernamentales de determinación de grupos beneficiarios en general. Aunque su contribución en este ámbito se considera de carácter transformador en determinados países, el PNUD observa que existen más posibilidades de racionalizar los programas de transferencias en efectivo de los agentes no estatales. Además, pese a que el apoyo a dicho tipo de programas ha sido decisivo para proporcionar sustento y promover medios de vida en contextos de crisis, su integración en los sistemas de protección social a largo plazo se ve obstaculizada por la inexistencia de instituciones sólidas en los países frágiles que se enfrentan a crisis prolongadas.

32. En términos generales, el PNUD acepta las siete recomendaciones formuladas en la evaluación y se esforzará continuamente por garantizar la protección mediante la reducción de la vulnerabilidad frente a los riesgos y las perturbaciones, el empoderamiento de la población beneficiaria aumentando la capacidad productiva y las nuevas capacidades de los hogares vulnerables y la construcción de una sociedad más justa basada en la equidad atacando los factores estructurales que fomentan la pobreza, la desigualdad y la vulnerabilidad. A continuación se detalla la manera en que el PNUD tiene previsto aplicar cada una de las recomendaciones. En el anexo figura una matriz detallada en la que se enumeran las principales medidas concretas y mensurables correspondientes a cada recomendación.

Recomendación 1

33. El PNUD acepta la recomendación y admite la importancia de plantearse la confluencia de la protección social con otras esferas como la gobernanza, el crecimiento inclusivo, el empoderamiento económico, la salud, la resiliencia y el medio ambiente. El PNUD ya está invirtiendo en la integración de programas y políticas, datos y conocimientos.

34. La integración estratégica se basará en un entendimiento común de la protección social, su interrelación con otras esferas temáticas y la capacidad de la organización para transformar las actuaciones independientes, especializadas y sectoriales en ofertas de servicios en el ámbito del desarrollo de carácter cohesionado y sinérgico, en función de la demanda de los países asociados. La estrategia de datos del PNUD para el período 2023-2025 se centra en la interoperabilidad de los datos de las diferentes soluciones emblemáticas y destaca, además, la posible intersección entre la protección social y otras esferas. A través de su plataforma Data Futures, el PNUD afianzará la formulación de políticas con base empírica y mejorará su comprensión de los vínculos e interrelaciones de la protección social con otras esferas temáticas. Recurriendo a la inteligencia colectiva de su Centro Mundial de Conocimientos, el PNUD seguirá facilitando el intercambio de conocimientos y experiencias entre las diferentes soluciones emblemáticas, promoviendo enfoques transversales para afrontar los retos que plantea la protección social y apoyando el diseño de soluciones integrales, eficaces y de gran repercusión.

35. Aprovechando su ventaja comparativa y en colaboración con los Gobiernos, los asociados para el desarrollo, el sector privado y la sociedad civil, el PNUD ayudará a los países a reforzar sus sistemas de protección social, fomentando su capacidad de respuesta frente a las perturbaciones, su fundamentación en los riesgos, su inclusividad y su aplicación de una perspectiva de género. A tal efecto y en el marco del Programa Mundial de Gobernanza en favor de las Personas y el Planeta, el PNUD trazará un mapa de los factores clave relacionados con la gobernanza que sustentan los sistemas de protección social, en particular los indicadores de datos relativos a dicha dimensión. Se diseñará un marco de acción social en favor del medio ambiente y la resiliencia para la integración sistemática de los elementos de la protección social en los proyectos de los fondos verticales. El PNUD velará además por que las dimensiones de la protección social se incorporen en el Compromiso de Líderes por la Naturaleza y sus correspondientes metas y líneas de actuación.

Recomendación 2

36. El PNUD admite la necesidad de proporcionar orientación práctica a las oficinas en los países en materia de posicionamiento estratégico, por lo que acepta la recomendación 2. En su calidad de asociado de confianza para el desarrollo, el PNUD seguirá prestando servicios estratégicos integrados, colaborando con los ENUP y ayudando a los Gobiernos a formular estrategias e iniciativas diseñadas para afrontar los múltiples y complejos problemas de desarrollo, recurriendo a una serie de activos, herramientas y servicios globales adaptados a los contextos de cada país. El PNUD está decidido a ampliar su apoyo a los países en materia de evaluación y detección de los riesgos y factores de vulnerabilidad a los que se enfrenta su población, posibilitando el diseño de soluciones de protección social fundamentadas en riesgos, adaptadas a las necesidades específicas de cada país y capaces de hacer frente a los riesgos sociales existentes.

37. En cuanto al incremento del apoyo a la protección social en los países de ingreso bajo y menos adelantados, el PNUD ampliará su apoyo a tales países para hacer frente a las principales limitaciones que dificultan la protección social inclusiva, como las relativas a la financiación de las políticas (por ejemplo, la existencia de un margen fiscal reducido, un alto grado de endeudamiento y un alto volumen de gastos por cuenta propia), el diseño y la aplicación de dichas políticas (por ejemplo, problemas de cobertura debido al alto grado de informalidad) y la economía política (por ejemplo, la inexistencia de contratos sociales o las deficiencias de estos).

Recomendación 3

38. En el marco de su oferta institucional de servicios de apoyo en materia de protección social, que otorga más protagonismo a la sostenibilidad ambiental, el PNUD acepta plenamente la recomendación 3. El PNUD tiene la determinación de afianzar el vínculo entre la protección social y la transición ecológica, lo que puede lograrse mitigando los riesgos para los grupos vulnerables y la pérdida de puestos de trabajo que se deriven de dicha transición, estableciendo medidas de protección social inclusiva y con perspectiva de género para hacer frente a las perturbaciones climáticas y ayudando a las personas y los hogares afectados por la degradación ambiental y la producción insostenible. El PNUD está decidido a utilizar su plataforma Data Futures como herramienta de ayuda para comprender mejor la interrelación entre la protección social y la transición ecológica, en particular los diversos escenarios con respecto a la evaluación del impacto.

39. Para impulsar políticas activas del mercado laboral, el PNUD tiene la firme determinación de ayudar a los países a ampliar la aplicación de soluciones inclusivas orientadas a dicho mercado, sin dejar de tener en cuenta los retos tecnológicos y el futuro del trabajo. A tal efecto, la creación del Mecanismo de Seguimiento del

Crecimiento Inclusivo, que se aplicará de manera experimental en la región de América Latina y el Caribe, ofrecerá un conjunto de políticas activas del mercado laboral que las oficinas en los países y las instancias responsables de formular políticas puedan aplicar en sus contextos nacionales. El Mecanismo en cuestión hará hincapié en la demanda laboral y abarcará la evaluación de las actuaciones llevadas a cabo por el PNUD para aumentar la productividad de las microempresas y pequeñas y medianas empresas, así como para promover el trabajo decente y el crecimiento inclusivo. Este trabajo se complementará con la elaboración de orientaciones para el diseño de políticas activas del mercado laboral que posibiliten la creación de empleo y fomenten una fuerza de trabajo resiliente en el contexto de la transición ecológica.

40. A través de su Centro Internacional de Estambul para el Sector Privado en el Desarrollo, el PNUD elaborará un marco encaminado a hacer partícipe a dicho sector del desarrollo de aptitudes, que abarcará herramientas y orientaciones sobre el crecimiento y esferas de atención prioritaria como las competencias digitales, las competencias ecológicas, las competencias del siglo XXI y el futuro del trabajo, así como la financiación de actuaciones en tales esferas.

Recomendación 4

41. El PNUD admite la necesidad de afianzar el vínculo entre la asistencia humanitaria y los sistemas nacionales de protección social con el objetivo de luchar contra la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social y aumentar la resiliencia, por lo que acepta plenamente la recomendación 4. El PNUD ayudará a elaborar activamente políticas que impulsen la agenda de protección social desde las primeras fases de las crisis políticas y socioeconómicas a gran escala, así como de los desastres naturales (por ejemplo, mediante evaluaciones de necesidades posdesastre, marcos de recuperación en casos de desastre, evaluaciones de necesidades de recuperación pospandémica, etcétera), en particular a través de iniciativas de respuesta, reforma a largo plazo de los sistemas nacionales de protección social y fomento de la participación activa de múltiples partes interesadas en la elaboración de políticas, como los Gobiernos, los asociados para el desarrollo y las instituciones financieras internacionales.

42. El PNUD tiene la firme determinación de velar por que, en los países afectados por crisis y conflictos, las iniciativas de protección social se diseñen para prestar servicio a los grupos de población más vulnerables, entre ellos, las personas desplazadas internas, la población refugiada y otros grupos afectados por conflictos y desastres naturales. El PNUD hará balance de su experiencia en el ámbito de la protección social y la inclusión de la población desplazada interna y elaborará orientaciones de políticas con miras a establecer puntos de partida para el afrontamiento de los retos en materia de inclusión y protección social. Asimismo, elaborará y difundirá una serie de documentos de orientación sobre la integración de la protección social y los regímenes de seguro social a través de iniciativas de diálogo sobre políticas, garantía de medios de vida y recuperación económica en situaciones de crisis y posteriores a crisis (lo que incluye la creación de un módulo sobre protección social). Por último, el PNUD ampliará el apoyo brindado a los pequeños Estados insulares en desarrollo y a las ciudades costeras en la aplicación de medidas de protección social basadas en el índice de vulnerabilidad a la pobreza multidimensional, así como para aumentar la resiliencia socioeconómica de las personas pobres de las zonas urbanas y otros grupos marginados.

Recomendación 5

43. El PNUD acepta plenamente esta recomendación y está decidido a ampliar la aplicación de la digitalización en el ámbito de la protección social. La organización seguirá abogando por que los países recurran a la digitalización para crear y mantener

registros sociales, diversificar los sistemas de pago digital, aumentar la transparencia, mejorar los mecanismos de seguimiento y evaluación, utilizar la digitalización y el aprendizaje automático para elaborar análisis predictivos orientados a la detección del fraude en los seguros sociales y garantizar otros servicios y prestaciones de protección social. En el plano nacional, el PNUD seguirá colaborando con los Gobiernos en la creación de plataformas digitales que permitan a la ciudadanía acceder y acogerse a programas de protección social, y facilitará el diálogo y la colaboración entre las instancias gubernamentales, la sociedad civil, el sector privado y otras partes interesadas para diseñar iniciativas y proyectos digitales de carácter conjunto. A tal efecto, la labor del PNUD en cuanto a diseño de infraestructuras públicas digitales, como plataformas de identidad digital y sistemas de pago digital, será un elemento constitutivo fundamental del impulso de innovaciones y servicios digitales en beneficio de todas las partes.

44. A través de su Oficina Digital Principal, el PNUD recurrirá a su actual programa de aptitud digital, la red de defensores digitales y la comunidad de práctica digital para sacar más partido a la digitalización en apoyo de las iniciativas de protección social, lo que incluye la elaboración de una guía digital sobre dicha protección. El PNUD impulsará iniciativas encaminadas a fomentar la interoperabilidad entre los registros fundamentales (registro civil y administración nacional) y los registros de protección social a través de procesos de digitalización de carácter inclusivo. Por último, la organización se esforzará por subsanar la brecha digital colaborando de manera fructífera con el sector privado y velando por que las iniciativas de desarrollo de aptitudes estén armonizadas y se ajusten a la demanda del mercado laboral.

Recomendación 6

45. El PNUD acepta plenamente esta recomendación y está decidido tanto a aprovechar las alianzas existentes como a establecer otras nuevas, en particular con el sector privado, a fin de posibilitar la aplicación de un enfoque más holístico e integrado de apoyo a los sistemas nacionales de protección social. El PNUD prioriza el establecimiento de alianzas para aumentar la eficacia de tales sistemas y ampliar la cobertura de los servicios sociales prestados a la población, y seguirá colaborando estrechamente con las entidades gubernamentales de los respectivos países, manteniendo su empeño de establecer alianzas con los organismos de las Naciones Unidas y otras instituciones internacionales, especialmente en el contexto del Acelerador Mundial del Empleo y la Protección Social para Transiciones Justas.

46. El PNUD conviene en la necesidad de priorizar en mayor medida la participación del sector privado en la prestación de servicios de protección social, la creación de empleo, el desarrollo de aptitudes y la financiación de dicha protección. La organización tratará de promover la participación del mencionado sector en el diseño y la ejecución de iniciativas de creación de empleo y desarrollo de aptitudes. A través de su colaboración con entidades clave de los sectores público y privado, el PNUD aumentará la capacidad de respuesta y la inclusividad de los sistemas nacionales de desarrollo de competencias; empoderará a las microempresas y pequeñas y medianas empresas a fin de que adquieran las competencias necesarias para fomentar una transformación digital inclusiva; y contribuirá a reducir las desigualdades, la exclusión y la marginación de los grupos desfavorecidos a causa del carácter cambiante del mercado laboral. El PNUD seguirá haciendo hincapié en el respaldo de las iniciativas comunitarias y la aportación de financiación del sector privado en favor de estas.

Recomendación 7

47. El PNUD acepta plenamente la recomendación y expresa su firme determinación de promover la igualdad de género mediante el diseño de estrategias y

programas nacionales y subnacionales de protección social con perspectiva de género y la impugnación de las normas institucionales de género que perjudiquen la prestación de servicios. Con el fin de aumentar la resiliencia, el PNUD seguirá centrándose en abordar las causas fundamentales de las limitaciones relacionadas con el género (por ejemplo, la sobrerrepresentación de las mujeres en el empleo informal), así como en apoyar el desarrollo de una economía del cuidado y de sistemas de cuidados que funcionen adecuadamente y reconozcan, reduzcan y redistribuyan el trabajo de cuidados no remunerado. Con respecto a la sostenibilidad ambiental, el PNUD seguirá prestando especial atención a promover la seguridad económica y el empoderamiento de las mujeres para mitigar los riesgos derivados de la transición ecológica, así como a combatir los factores de vulnerabilidad relacionados con el género y debidos a las perturbaciones climáticas.

48. El PNUD creará un laboratorio mundial de aprendizaje sobre economías con igualdad de género a fin de incrementar las capacidades institucionales de diseño y ejecución de programas que integren la agenda relativa a dicho tipo de economías y la ampliación de los sistemas de cuidados y protección social. Además, la organización impulsará “Equanomics”, una iniciativa mundial que pretende ampliar la labor actual del PNUD al ámbito de las economías con igualdad de género en tres esferas fundamentales: a) la ampliación de los sistemas de cuidados; b) la labor relativa a las políticas fiscales en favor de la igualdad de género; y c) la formulación de políticas fundamentadas en datos e información empírica.

V. Afrontar los retos del siglo XXI: la futura labor del PNUD en materia de protección social

49. Más de la mitad de la población mundial dispone de una cobertura de protección social exclusivamente parcial o carece de ella, lo que reduce su capacidad para hacer frente a las perturbaciones. Antes de la pandemia de COVID-19, el mundo ya estaba sumido en el caos debido a las oleadas de protestas y malestar social que habían estallado a partir de 2019. Los indicios de la necesidad urgente de un nuevo contrato social volvieron a confirmarse con el estallido de la pandemia, que hizo que más de 180 países adoptaran medidas de cuarentena o confinamiento para mantener la distancia social¹⁰. Las autoridades gubernamentales se vieron obligadas a reaccionar con rapidez, ya fuera adoptando medidas temporales o a largo plazo, ante el gran número de personas vulnerables incapaces de hacer frente a las consecuencias sanitarias y socioeconómicas. En la actualidad, numerosos países están replanteándose sus políticas y el diseño de su sistema de protección social para garantizar su capacidad de respuesta frente a las perturbaciones y de adaptación a los retos del siglo XXI.

50. En los próximos años, muchas de las economías más pobres experimentarán un crecimiento bajo e insuficiente para ampliar su margen fiscal destinado a financiar inversiones de carácter transformador en favor del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y de los compromisos adquiridos en virtud del Acuerdo de París en materia de transición energética, infraestructura digital y protección social. En este escenario, los países en desarrollo no podrán impulsar nuevas inversiones con tales fines. La deuda existente hará que esta opción no resulte atractiva para los nuevos agentes financieros y la elevada carga del servicio de la deuda puede reducir el margen para gasto e inversiones esenciales de carácter público. Atendiendo a las

¹⁰ Según los datos recopilados por el proyecto “Oxford COVID-19 Government Response Tracker” (iniciativa de seguimiento de respuestas gubernamentales frente a la COVID-19 de la Universidad de Oxford).

calificaciones crediticias y al análisis del riesgo para la sostenibilidad de la deuda, se espera que un grupo de 52 países en desarrollo experimente graves problemas de sobreendeudamiento. Dicha cifra abarca 17 países de ingreso bajo, 18 de ingreso mediano bajo y 17 de ingreso mediano alto, que representan el 15 % de la población mundial y el 40 % de la población en situación de pobreza extrema de todo el mundo. Con el fin de generar margen fiscal y aumentar la liquidez financiera, el plan de estímulo para los ODS del Secretario General exige la destinación de recursos adicionales, una reestructuración eficaz de la deuda y la ampliación de la financiación del desarrollo.

51. La nueva era de la labor del PNUD en materia de protección social se caracterizará por un incremento de la atención prestada a la financiación y las tecnologías digitales, que constituyen catalizadores decisivos con arreglo al actual Plan Estratégico. Las tecnologías están permitiendo una selección más rápida y precisa de las personas beneficiarias o posibilitando a estas el acceso a los correspondientes servicios y prestaciones a distancia. Los mecanismos de financiación innovadora, como los bonos de impacto social o de impacto en el desarrollo, pueden ayudar a movilizar recursos del sector privado, si bien han de equilibrarse con medidas de reestructuración de la deuda. También será prioritario ampliar los microseguros para trabajadores informales proporcionados tanto por compañías de seguros como por cooperativas u organizaciones comunitarias.

52. Los cambios demográficos y la evolución de las normas sociales han incrementado la demanda de servicios de cuidados y la atención prestada a la creciente economía del cuidado. Dado que las mujeres representan alrededor del 70 % de la fuerza de trabajo mundial en los ámbitos de la atención sanitaria y social, lo que abarca el trabajo de cuidados tanto remunerado como no remunerado, el PNUD estudiará posibles opciones para complementar los planes públicos de protección social existentes dentro de la economía del cuidado, sin sustituir a los gobiernos nacionales y locales en el ejercicio de sus correspondientes obligaciones. Por ejemplo, las personas podrían impulsar la cohesión social y fomentar la confianza y la solidaridad.

53. La protección social está experimentando un resurgimiento en el discurso mundial sobre políticas de desarrollo debido a una policrisis que requiere contar con sistemas de protección social más ágiles e inclusivos. Aunque el *modus operandi* estándar del PNUD está muy desglosado y adaptado a las necesidades de cada país, posiblemente quede margen para emprender una o varias iniciativas globales de alcance ampliable, capaces de recabar recursos programáticos, operacionales y de liderazgo intelectual con un objetivo único y ambicioso.

54. De cara al futuro, las inversiones prioritarias del PNUD habrán de destinarse a los siguientes fines: diseñar una nueva generación de planes de protección social que resulten aptos para las mujeres y los trabajadores informales con bajos ingresos; crear mecanismos y capacidades digitales que fomenten la incorporación de una mayor parte de la población al sistema financiero formal y promuevan el ahorro, y que resulten especialmente accesibles a las mujeres (aprovechando las ventajas de los pagos digitales de prestaciones de bienestar social, en particular los pagos abonados por las instancias gubernamentales a particulares); y contribuir al establecimiento de planes de micropensiones destinados a los trabajadores informales con bajos ingresos o a la población más vulnerable. El PNUD realizará un sólido estudio de viabilidad ilustrativo de la necesidad de financiar la protección social y aumentar la eficacia de la selección de la población beneficiaria y la gobernanza, como inversión imprescindible en capital humano capaz de fomentar la productividad, el crecimiento económico y el bienestar general.

Anexo: Principales recomendaciones y respuesta de la administración

Recomendación 1: El PNUD debería aprovechar su ventaja comparativa para identificar su nicho en el apoyo a la protección social. El PNUD debería priorizar el apoyo a los sistemas de protección social, esforzándose al mismo tiempo por estudiar la convergencia entre la protección social y los programas en otros ámbitos como la gobernanza, el crecimiento inclusivo, el empoderamiento económico, la salud, la resiliencia y el medio ambiente.

Respuesta de la administración:

El PNUD acepta la recomendación 1 y admite la importancia de plantearse la confluencia de la protección social con otras esferas de actividad que corresponda, lo que abarca el aprovechamiento de sus actuales carteras de fondos verticales. En este sentido, el PNUD ya está invirtiendo en la generación de capacidades y recursos en tres esferas fundamentales: integración de programas y políticas, datos y conocimientos. Aprovechando su ventaja comparativa y en colaboración con los Gobiernos, los asociados para el desarrollo, el sector privado y la sociedad civil, el PNUD ayudará a los países a reforzar sus sistemas de protección social, fomentando su capacidad de respuesta frente a las perturbaciones, su fundamentación en los riesgos, su inclusividad y su aplicación de una perspectiva de género.

Medidas principales	Fecha de finalización	Dependencias responsables	Seguimiento*	
			Estado	Observaciones
1.1. En el marco del Programa Mundial de Gobernanza en favor de las Personas y el Planeta, trazar un mapa de los factores clave relacionados con la gobernanza que sustentan los sistemas de protección social (lo que abarca datos o indicadores de gobernanza relativos a dicha protección).	Cuarto trimestre de 2023	Dirección de Políticas y Apoyo a Programas (DPAP)		
1.2. Diseñar un marco de acción social en favor del medio ambiente y la resiliencia para la integración sistemática de los elementos de la protección social en los proyectos de los fondos verticales.	Cuarto trimestre de 2023	DPAP y direcciones regionales		
1.3. Velar por que las dimensiones de la protección social se incorporen en el Compromiso de Líderes por la Naturaleza y sus correspondientes metas y líneas de actuación.	Tercer trimestre de 2023	DPAP		

Recomendación 2: El PNUD debería detallar su enfoque programático para la protección social y proporcionar orientación práctica para el posicionamiento estratégico en diferentes contextos nacionales. Las oficinas del PNUD en los países deberían seleccionar un número limitado de soluciones de alta rentabilidad de entre la gama de ámbitos cubiertos por la oferta de protección social y centrarse en ellas, basándose en un análisis minucioso del contexto específico. El PNUD debería reforzar el apoyo que presta en materia de protección social a los países de bajos ingresos y los países menos adelantados.

Respuesta de la administración:

El PNUD acepta la recomendación 2 y admite la necesidad de proporcionar constantemente a las oficinas en los países orientación práctica con respecto al posicionamiento estratégico en todos los contextos de desarrollo. En su calidad de asociado de confianza para el desarrollo, el PNUD seguirá prestando servicios integrados, colaborando con los equipos de las Naciones Unidas en los países y ayudando a los Gobiernos a formular estrategias e iniciativas para afrontar los complejos problemas de desarrollo, recurriendo a una serie de activos globales, así como de herramientas y servicios a medida. El PNUD está decidido a ampliar su apoyo a los países en materia de evaluación y detección de los riesgos y factores de vulnerabilidad a los que se enfrenta su población, posibilitando el diseño de soluciones de protección social fundamentadas en riesgos y adaptadas a las necesidades específicas de cada país. La oferta de servicios de apoyo del PNUD en materia de protección social seguirá implementándose en función de la demanda de cada país, si bien la asignación de recursos destinados a su labor programática se ajustará a la fórmula convenida con la Junta Ejecutiva, priorizando ante todo a la población más vulnerable. A la hora de atender a las limitaciones de los países de ingreso bajo y mediano, lo que incluye a los países menos adelantados, el PNUD seguirá intensificando su labor relativa a los planes de financiación de la protección social, la sostenibilidad de la deuda y el diseño y la aplicación de políticas. Además, aunque es obvio que las mayores necesidades de protección social se dan en los países de ingreso bajo y menos adelantados, que suelen carecer de sistemas básicos para atenderlas, la ampliación de la cobertura de protección social en los países de ingreso mediano se ve restringida por la fragilidad de las fuentes de ingresos, sometidas a intensas presiones en medio de la recuperación y la crisis macrofiscal. En tales contextos, el PNUD está decidido a ofrecer asesoramiento sobre políticas y apoyo técnico, así como análisis que respalden la reforma del sistema nacional de protección social para lograr un sistema más inclusivo que priorice a los sectores vulnerables de la población, lo que incluye determinar el alcance de las opciones de financiación sostenible.

2.1. Colaborar con los países de ingreso bajo y mediano, en particular los PMA, para evaluar las oportunidades y los obstáculos que plantea la ampliación de los mecanismos de solidaridad y los mecanismos comunitarios para complementar la cobertura de protección social pública y privada existente.	Cuarto trimestre de 2023	DPAP y direcciones regionales		
2.2. Aumentar el apoyo brindado a los países menos adelantados, en consonancia con el Programa de Acción de Doha correspondiente al período 2022-2031, para diseñar, planificar y poner en marcha mecanismos de protección social inclusivos, con capacidad de respuesta ante las perturbaciones y fiscalmente sostenibles, así como para impulsar la agenda de protección social.	Cuarto trimestre de 2024	DPAP, Dirección de Gestión de Crisis y direcciones regionales		
Recomendación 3: El PNUD debería esforzarse por reforzar el nexo entre los planes de protección social y una transición justa y ecológica. A este respecto, debería intensificar el apoyo que presta a los programas activos del mercado laboral, yendo más allá de sus proyectos de desarrollo de capacidades centrados en la oferta y haciéndolos pertinentes para las tendencias tecnológicas y medioambientales actuales.				
Respuesta de la administración: El PNUD acepta plenamente la recomendación 3 y tiene la determinación de afianzar el vínculo entre la protección social y la transición ecológica, objetivo que logrará mitigando los riesgos para los grupos vulnerables que se deriven de dicha transición, estableciendo medidas de protección social inclusiva y con perspectiva de género para hacer frente a las perturbaciones climáticas y ayudando a las personas y los hogares afectados por la degradación ambiental y la producción insostenible. Para impulsar políticas activas del mercado laboral, el PNUD ayudará a los países a ampliar la aplicación de soluciones inclusivas orientadas a dicho mercado, sin dejar de tener en cuenta las oportunidades y los retos emergentes que conllevan la transformación digital y el futuro del trabajo.				
3.1. Utilizar la plataforma Data Futures para la modelización de escenarios de interrelación entre la protección social y la transición ecológica y su correspondiente repercusión.	Cuarto trimestre de 2024	DPAP		
3.2. Elaborar un marco encaminado a hacer partícipe al sector privado del desarrollo de aptitudes, que abarque planes de financiación, herramientas y orientaciones sobre esferas de atención prioritaria como las competencias digitales, ecológicas y del siglo XXI y el futuro del trabajo (contribuyendo asimismo a la aplicación de las recomendaciones 5 y 6).	Cuarto trimestre de 2024	DPAP		
3.3. Elaborar orientaciones destinadas a las oficinas en los países para el diseño de programas activos del mercado laboral que posibiliten la creación de empleo y fomenten una fuerza de trabajo resiliente en el contexto de la transición ecológica.	Segundo trimestre de 2024	DPAP		
3.4. Ayudar a los países donde se ejecutan programas a elaborar un marco de evaluación de daños y pérdidas que integre adecuadamente las iniciativas de protección social orientadas a proteger a la población más vulnerable frente a las perturbaciones climáticas.	Segundo trimestre de 2024	DPAP y direcciones regionales		
Recomendación 4: El PNUD debería reforzar los vínculos entre la asistencia humanitaria y los sistemas nacionales de protección social en los países, y vincular mejor los enfoques a corto y largo plazo en el contexto de un enfoque de la protección social adaptativo y sensible a las crisis.				
Respuesta de la administración: El PNUD acepta la recomendación 4 y admite la necesidad de afianzar el vínculo entre la asistencia humanitaria y los sistemas nacionales de protección social con el objetivo de luchar contra la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social, lo que contribuirá a aumentar la resiliencia. En los países afectados por crisis y conflictos, se diseñarán iniciativas de protección social adaptables que presten servicio a los grupos de población más vulnerables, entre ellos, las personas desplazadas internas, la población refugiada y aquellos grupos afectados por conflictos y desastres naturales.				

1.1. Elaborar orientaciones sobre la integración de la protección social en los regímenes de seguro social, centrándose en quienes se dedican a la producción a pequeña escala y aprovechando la colaboración actual con el sector de los seguros.	Segundo trimestre de 2024	DPAP		
1.2. Hacer balance de la experiencia del PNUD en el ámbito de la protección social y la inclusión de la población desplazada interna y, en colaboración con los correspondientes asociados de las Naciones Unidas, elaborar orientaciones de políticas que fundamenten las actividades programáticas de cada país.	Cuarto trimestre de 2023	DPAP y Dirección de Gestión de Crisis		
1.3. Difundir las orientaciones sobre la garantía de medios de vida y recuperación económica en situaciones de crisis y posteriores a crisis (lo que incluye la creación de un módulo sobre protección social), a través de diversos cursos de formación en las regiones y los países.	Cuarto trimestre de 2023	Dirección de Gestión de Crisis, DPAP y direcciones regionales		
1.4. Ampliar el apoyo brindado a los pequeños Estados insulares en desarrollo y a las ciudades costeras en la aplicación de medidas de protección social basadas en el índice de vulnerabilidad a la pobreza multidimensional, a fin de aumentar la resiliencia socioeconómica de la población marginada y las personas pobres de las zonas urbanas.	Cuarto trimestre de 2023	Dirección de Gestión de Crisis, DPAP y direcciones regionales		
Recomendación 5: El apoyo prestado por el PNUD a los sistemas nacionales de identificación pone de relieve que el uso de la tecnología encierra el potencial de racionalizar la asistencia de la red de seguridad social en los países. Sobre la base de su labor actual, el PNUD debería intensificar aún más su apoyo a la digitalización en favor de la protección social, esforzándose al mismo tiempo por colmar la brecha digital.				
Respuesta de la administración: El PNUD acepta plenamente la recomendación 5 y está decidido a ampliar la aplicación de la digitalización en el ámbito de la protección social. La organización seguirá abogando por que los países recurran a la digitalización para crear y mantener registros sociales, diversificar los sistemas de pago digital, aumentar la transparencia, mejorar los mecanismos de seguimiento y evaluación, así como utilizar la digitalización y el aprendizaje automático para elaborar análisis predictivos orientados a la detección del fraude en los regímenes de seguro social y otros servicios y prestaciones de protección social. En el plano nacional, el PNUD colaborará con los Gobiernos en la creación de plataformas digitales que permitan a la ciudadanía acceder y acogerse a programas de protección social, y facilitará asimismo el diálogo y la colaboración entre las instancias gubernamentales, la sociedad civil, el sector privado y otras partes interesadas para diseñar iniciativas y proyectos digitales de carácter conjunto. A tal efecto, la labor del PNUD en materia de infraestructuras públicas digitales, como plataformas de identidad digital y sistemas de pago digital, será un elemento constitutivo fundamental del impulso de innovaciones y servicios digitales en beneficio de todas las partes.				
5.1. Recurrir al actual programa de aptitud digital del PNUD, la red de defensores digitales y la comunidad de práctica digital para sacar más partido a la digitalización en apoyo de las iniciativas de protección social, lo que incluye la elaboración de una guía digital sobre dicha protección.	Cuarto trimestre de 2024	Oficina Digital Principal y DPAP		
5.2. Impulsar iniciativas encaminadas a fomentar la interoperabilidad entre los registros fundamentales (registro civil y administración nacional) y los registros de protección social a través de procesos de digitalización de carácter inclusivo.	Cuarto trimestre de 2023	DPAP y direcciones regionales		
5.3. Elaborar un marco encaminado a hacer partícipe al sector privado del desarrollo de aptitudes, que abarque herramientas y orientaciones sobre el crecimiento y esferas de atención prioritaria como las competencias digitales, las competencias ecológicas, las competencias del siglo XXI y el futuro del trabajo, así como la financiación de actuaciones en tales esferas (contribuyendo asimismo a la aplicación de las recomendaciones 2 y 6).	Cuarto trimestre de 2024	DPAP		
Recomendación 6: Convendría estudiar la posibilidad de forjar alianzas que permitan adoptar un enfoque más holístico e integrado en el apoyo a los sistemas nacionales de protección social. El PNUD debería permitir la participación del sector privado en la prestación de servicios de protección social y en los enfoques relativos a la financiación de la protección social.				
Respuesta de la administración:				

El PNUD acepta plenamente la recomendación 6 y está decidido tanto a aprovechar las alianzas existentes como a establecer otras nuevas, en particular con el sector privado, a fin de posibilitar la aplicación de un enfoque más holístico e integrado de apoyo a los sistemas nacionales de protección social. El PNUD prioriza el establecimiento de alianzas como medio de aumentar la eficacia de tales sistemas y ampliar la cobertura de los servicios sociales prestados a la población, y seguirá colaborando estrechamente con las entidades gubernamentales de los respectivos países y manteniendo su empeño de establecer alianzas con los organismos de las Naciones Unidas y otras instituciones internacionales, especialmente en el contexto del Acelerador Mundial del Empleo y la Protección Social para Transiciones Justas.

El PNUD conviene en la necesidad de priorizar más la participación del sector privado en la prestación de servicios de protección social, la creación de empleo, el desarrollo de aptitudes y la financiación de dicha protección. En este sentido, debería plantearse una implicación mayor en el diseño y la ejecución de iniciativas de creación de empleo y desarrollo de aptitudes. A través de su colaboración con entidades clave de los sectores público y privado, el PNUD aumentará la capacidad de respuesta y la inclusividad de los sistemas nacionales de desarrollo de competencias; empoderará a las pequeñas y medianas empresas a fin de que adquieran las competencias necesarias para fomentar una transformación digital inclusiva; y contribuirá a reducir las desigualdades, la exclusión y la marginación de los grupos desfavorecidos a raíz del carácter cambiante del mercado laboral. El PNUD también seguirá haciendo especial hincapié en el respaldo de las iniciativas comunitarias y la aportación de financiación del sector privado en favor de estas.

6.1. Aprovechar las alianzas con miras a la implantación y puesta en marcha del Acelerador Mundial del Empleo y la Protección Social para Transiciones Justas a fin de mejorar los sistemas nacionales de protección social.	Cuarto trimestre de 2024	DPAP		
6.2. Diseñar nuevos instrumentos financieros en el ámbito de los créditos de biodiversidad, lo que abarca la implantación experimental del Bono para la Recuperación del Tigre, con el propósito de orientar la financiación a garantizar los medios de vida y el bienestar de las comunidades.	Cuarto trimestre de 2024	DPAP		

Recomendación 7: El PNUD debería reforzar su contribución a la protección social que responde a las cuestiones de género, en particular prestando apoyo a la atención social y a los trabajadores del sector informal.

Respuesta de la administración:

El PNUD acepta plenamente la recomendación 7 y expresa su firme determinación de promover la igualdad de género mediante el diseño de estrategias y programas nacionales y subnacionales de protección social con perspectiva de género, así como la impugnación de las normas institucionales de género que perjudiquen la prestación de servicios. Además de aumentar la resiliencia, el PNUD seguirá centrándose en abordar las causas fundamentales de las limitaciones relacionadas con el género (por ejemplo, la sobrerrepresentación de las mujeres en el empleo informal), así como en apoyar el desarrollo de sistemas de cuidados que funcionen adecuadamente y reconozcan, reduzcan y redistribuyan el trabajo de cuidados no remunerado. Con respecto a la sostenibilidad ambiental, el PNUD seguirá prestando especial atención a promover la seguridad económica y el empoderamiento de las mujeres para mitigar los riesgos que se derivan de la transición ecológica, así como a combatir los factores de vulnerabilidad relacionados con el género y debidos a las perturbaciones climáticas.

7.1. Crear un laboratorio mundial de aprendizaje sobre economías con igualdad de género a fin de incrementar las capacidades institucionales de diseño y ejecución de programas que integren la agenda relativa a dicho tipo de economías y la ampliación de los sistemas de cuidados y protección social.	Cuarto trimestre de 2023	DPAP		
7.2. Impulsar la iniciativa emblemática mundial Equanomics para ampliar la aplicación de las buenas prácticas y los modelos existentes y promover la formulación de políticas con base empírica.	Cuarto trimestre de 2023	DPAP		

* El seguimiento del estado de aplicación se realiza en el Centro de Recursos de Evaluación.