



**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
4 de diciembre de 2012
Español
Original: inglés

Primer período ordinario de sesiones de 2013

Nueva York, 28 de enero a 1 de febrero de 2013

Tema 4 del programa provisional

Evaluación

**Respuesta de la administración a la evaluación
de la contribución del PNUD a la reducción de
la pobreza**

Índice

	<i>Página</i>
I. Contexto y antecedentes	2
II. El PNUD y la reducción de la pobreza	3
III. Respuesta de la administración a los resultados de la evaluación y las recomendaciones	4
IV. Conclusión	15
Anexo. Recomendaciones principales y respuesta de la administración	17



I. Contexto y antecedentes

1. En este informe se resume la respuesta de la administración del PNUD a la evaluación de la contribución de esta organización a la reducción de la pobreza. La evaluación, encargada por la Junta Directiva en su decisión 2009/11¹, fue realizada a finales de 2011 y principios de 2012.

2. La pobreza es un complejo reto para el desarrollo humano que presenta numerosas facetas. Durante la mayor parte de la historia, la pobreza se aceptó como algo inevitable. Los modos tradicionales de producción no eran suficientes para dar a toda la población un nivel de vida estable. En la era moderna, la pobreza se considera cada vez más como un estado de indigencia moralmente inaceptable que causa profunda preocupación y da lugar a políticas públicas, protección social e inversiones del Estado para intentar erradicarla o al menos mitigar sus efectos más crueles. En el siglo pasado y en los últimos años, se han hecho progresos históricos a este respecto. La generación actual ha sido testigo de la mejora más importante en la historia de la condición de los pobres a nivel mundial. Sin embargo, ninguna sociedad puede presumir de haber encontrado la solución al problema de la pobreza, y la comunidad internacional aún está muy lejos de erradicar la pobreza de la faz de la tierra. La pobreza se manifiesta en diversas formas, desde la *indigencia total* (carencia de todo), *pobreza absoluta* (vida por debajo de determinados niveles de privación), *pobreza relativa* (desigualdad o necesidades relativas de los pobres en comparación con los recursos de los que no lo son) y *vulnerabilidad* (exposición a las crisis y falta de resiliencia). La pobreza ha dejado de ser algo generalizado, excepto para muy pocos, para convertirse en el estigma de determinados grupos de personas, en ocasiones muy numerosos, partes concretas de una sociedad y algunas zonas de un país. Los estudios publicados sobre la pobreza señalan diferencias a este respecto entre hombres y mujeres, entre las personas mayores y los jóvenes del mismo hogar, entre regiones, entre hábitats rurales y urbanos, y entre partes aisladas y comunicadas de un territorio. La *pobreza intergeneracional* se define como la transición de las privaciones de una generación a la siguiente, por oposición a las sociedades móviles, en las que la educación y el trabajo permiten ascender en la escala social. En todos los casos, la pobreza es *multidimensional*, es decir, no es solo la insuficiencia de ingresos y riqueza, sino también la privación de salud, conocimientos, seguridad y participación. Los pobres gozan con menos intensidad, en caso de hacerlo, de sus derechos humanos, su libertad y su dignidad humana, que se ven mermados por sus necesidades extremas.

3. Debido a la complejidad de la pobreza, su historia y la experiencia de la lucha contra ella en distintas sociedades a lo largo del tiempo, actualmente existe un amplio consenso en que no existe una solución sencilla o directa para ella; no existe una solución única o un conjunto de políticas sociales que, de ser aplicadas, tendrían por resultado la reducción de la pobreza. Todo depende del contexto, los tipos de problemas y las prioridades. Una escuela de pensamiento defiende el enfoque basado en *intervenciones dirigidas a grupos específicos*, que se concentra en los propios pobres, o más aún, en los más pobres de entre los pobres, para ofrecerles los servicios, ingresos o asistencia de los que carecen. Otro enfoque basado en políticas sociales aboga por la creación de *entornos propicios* para la reducción de la pobreza. Existe un consenso entre los sociólogos en que el carácter multidimensional de la pobreza exige

¹ En su decisión 2009/11, la Junta Directiva aprobó el programa de trabajo de la Oficina de Evaluación, que incluye la evaluación de la contribución del PNUD a la reducción de la pobreza.

una intervención multidimensional en las *cuestiones relacionadas directamente con la pobreza*, como las privaciones en materia de ingresos, salud, educación y servicios sociales básicos, pero también en las *dimensiones no relacionadas con la pobreza*, como la seguridad, la participación, los derechos humanos, la igualdad, la no discriminación, la libertad y la dignidad humana. En un análisis final, las intervenciones eficaces contra la pobreza deberían tener un carácter *transformacional*, es decir, deberían transformar las vidas de las personas y sociedades para alcanzar un nivel más alto de bienestar humano. Tendría que incluir medidas para eliminar los obstáculos que impiden que los pobres lleven una vida que valoren, accedan a servicios y tengan opciones. Existe un acuerdo general en que las intervenciones de las políticas públicas que se centran exclusivamente en mitigar los efectos de la pobreza pueden aliviar temporalmente el sufrimiento de los segmentos menos favorecidos de la sociedad, pero no suelen ofrecer una solución sostenible a largo plazo.

II. El PNUD y la reducción de la pobreza

4. La labor que realiza el PNUD para reducir la pobreza se concentra en el cambio transformacional a través de intervenciones de las políticas públicas que contribuyen a modificar las condiciones sociales, culturales y económicas que, para empezar, generan la pobreza. En su introducción a la publicación del PNUD de 2011 titulada *Estudios de casos de cooperación al desarrollo sostenida y exitosa – Apoyando el Cambio Transformacional*, la Administradora señala: “Nuestro propósito es apoyar el cambio transformacional que tiene como resultado mejoras reales en la vida de las personas”. De acuerdo con la experiencia del PNUD, las políticas que han tenido mayor impacto en la pobreza no han sido necesariamente aquellas que han ido dirigidas más estrictamente en pro de los pobres. En muchos casos, la concentración en las políticas en pro de los pobres ha desviado la atención de las políticas que tienen los efectos más amplios y sostenibles contra la pobreza. La labor del PNUD a favor de la reducción de la pobreza hacia un cambio transformacional se basa en la creencia en el universalismo, los derechos universales, la cobertura universal y el acceso a los servicios sociales, que se arraiga en el reconocimiento de la complejidad del proceso de desarrollo: su contexto a largo plazo (se trata más de una maratón que de una carrera de velocistas), el tipo de intervenciones para toda la sociedad (es un tratamiento para el bienestar general y no una microcirugía). La igualdad entre los géneros, la sostenibilidad y el enfoque basado en los derechos fundamentales son sus pilares. Como señala la Administradora en la publicación antes citada: “La perspectiva de desarrollo humano, los valores de la Declaración del Milenio y la orientación hacia los resultados de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y de otros objetivos acordados internacionalmente ayudan a conformar nuestra contribución al desarrollo”. En última instancia, el empoderamiento de las personas y la resiliencia de las naciones es el objetivo transformacional que el PNUD pretende alcanzar.

5. En la senda hacia el objetivo del cambio transformacional en el marco de la reducción de la pobreza, la *teoría del cambio* del PNUD representa un enfoque integral, pragmático y coherente que influye en la vida de las personas, en particular en la de las más vulnerables. El resultado final de la teoría del cambio es una sociedad fortalecida, resiliente y equitativa. Algunos de sus principales componentes son:

- Apoyar la labor de las políticas, los programas y los proyectos en un conjunto de ámbitos estratégicos —*preocupaciones centradas directamente en la pobreza* (ODM), *cuestiones relacionadas con la pobreza* (igualdad entre los géneros) y *temas*

no relacionados con la pobreza (participación)— que tienen el mayor impacto en aquellos ámbitos en que existe la mayor brecha en lo que se refiere al goce de derechos;

- Intensificar la labor de las políticas, contribuyendo a la creación de un entorno propicio y al apoyo directo a las políticas a nivel nacional;
- Apoyar un enfoque combinado basado en el diagnóstico, intervenciones y aplicación de los retos en materia de pobreza a nivel nacional;
- Extender los éxitos de las intervenciones a nivel local;
- Institucionalizar las políticas y programas dentro de las estrategias nacionales para garantizar la identificación nacional y la sostenibilidad de los resultados.

6. La ventaja comparativa del PNUD en el ámbito de la reducción de la pobreza se basa en su enfoque integral, multidimensional e interdisciplinario, su historial de promoción y labor de gestión de políticas, programas y conocimientos, y su vasta presencia internacional, así como su amplia asociación con múltiples partes interesadas. Como organización de desarrollo mundial, la *ventaja diferenciada* y el valor añadido crucial del PNUD residen en su capacidad para reducir las diferencias entre los programas establecidos a nivel mundial y las realidades nacionales. La labor que el PNUD realiza a nivel nacional aprovecha su perspectiva y experiencias a nivel mundial, así como la difusión interregional de los conocimientos y experiencias adquiridos. Las pruebas recabadas sobre el terreno contribuyen a su vez a lograr consensos en torno al programa de desarrollo mundial, que influyen en él de forma ascendente.

III. Respuesta de la administración a los resultados de la evaluación y las recomendaciones

Información general

7. Ahora que el PNUD emprende la elaboración de su próximo plan estratégico para el período de 2014 a 2017, esta evaluación y la respuesta de la administración a ella servirán como importantes puntos de referencia para articular las prioridades en materia de reducción de la pobreza para el futuro. Estas prioridades se consolidarán en la labor que realiza el PNUD en este aspecto, a saber, en los temas centrados directamente en la pobreza, temas relacionados con la pobreza y temas no relacionados con la pobreza, que tienen repercusiones cruciales en la pobreza humana. Estos temas seguirán basándose en una perspectiva más amplia de la dignidad humana, el empoderamiento y la resiliencia, y abarcarán el desarrollo humano y los derechos humanos. Su objetivo será producir un cambio transformacional en la vida de las personas y los países mediante una clara identificación de una teoría del cambio y un compromiso con el seguimiento, vigilancia y evaluación de los resultados. Las significativas contribuciones de la organización a los logros de sus asociados nacionales en el ámbito de la reducción de la pobreza y los ODM en todos los sectores, temas, instituciones y prácticas brindarán importantes lecciones para el futuro, al igual que los ejemplos de éxito de la extensión de iniciativas piloto para lograr un mayor alcance y un cambio transformacional. Al mismo tiempo, el PNUD incorporará en las ideas para el siguiente plan estratégico prioridades relacionadas con los retos para articular mejor las teorías del cambio en pro de los pobres junto con sus asociados nacionales, establecerá bases de pruebas más sólidas para vigilar sus progresos y velará por que todas las iniciativas piloto que apoya cuenten con mecanismos integrados para

aprender lecciones a fin de informar a los encargados de la formulación de políticas y extender dichas iniciativas.

8. La administración del PNUD acoge con satisfacción esta evaluación y aprecia las lecciones que aporta para las mejoras organizativas continuas. Algunas recomendaciones de la evaluación coinciden con otras evaluaciones temáticas, como las relativas a la contribución del PNUD a la gobernanza local y el desarrollo de capacidades, y el nexo entre pobreza y medio ambiente. Por consiguiente, la aplicación de las respuestas de la administración a otras evaluaciones pertinentes resulta crucial para abordar algunos de los problemas que confirma esta evaluación.

9. El PNUD aprecia la sólida metodología de la evaluación, que combina pruebas evaluativas y estudios sobre países. El informe de evaluación es exhaustivo. Analiza temas de forma lógica y presenta el análisis, resultados y recomendaciones de manera estructurada. La exposición sobre el marco mundial de la pobreza y el análisis de la respuesta estratégica del PNUD desde una perspectiva histórica ofrecen un importante contexto para las evaluaciones y recomendaciones del informe.

10. La administración del PNUD se siente alentada por algunos resultados del informe, que concuerdan con la idea que tiene la organización de un enfoque pragmático y flexible para: a) hacer avanzar el programa de reducción de la pobreza mediante su adaptación a contextos nacionales específicos, b) influir de forma eficaz en el programa de reducción de la pobreza desde la perspectiva multidimensional del desarrollo humano en foros nacionales sobre desarrollo socioeconómico, aumentando así las probabilidades de que los resultados de la reducción de la pobreza sean sostenibles, y c) apoyar de forma eficaz los esfuerzos nacionales destinados a desarrollar capacidades para formular políticas en pro de los pobres basadas en pruebas empíricas. Uno de los principales resultados del informe es que el PNUD ha sido pionero en ofrecer a las sociedades nacionales, a las alianzas regionales de países y a la comunidad internacional la capacidad analítica para comprender mejor el fenómeno de la pobreza (en particular a través de sus informes sobre desarrollo humano de ámbito mundial, regional y nacional) y, de este modo, herramientas más precisas para formular políticas públicas para luchar contra ella, hacer un seguimiento del impacto de las intervenciones y evaluar su éxito relativo a la hora de mitigar las dificultades de los pobres.

11. La administración del PNUD reconoce la importancia de ubicar la teoría del cambio propuesta en el contexto de la reducción de la pobreza (que se expone en el párrafo 5) por medio de evaluaciones y pruebas empíricas adecuadas. Para ello es necesario utilizar el marco de vigilancia y evaluación adecuado, crear e identificar líneas de base y objetivos, emplear datos cuantitativos y cualitativos, y finalmente utilizar todo ello para evaluar la eficacia de las contribuciones del PNUD a los resultados nacionales. La administración del PNUD toma nota de estas cuestiones y se compromete a abordarlas de una forma más eficaz y constructiva en sus trabajos futuros para reducir la pobreza y en la elaboración de su plan estratégico.

Selectividad e integralidad

12. Una tesis fundamental que aparece en todo el informe de evaluación es que se necesita un enfoque en pro de los pobres para abordar el tema de la pobreza. Esta tesis tiene varias consecuencias críticas. En primer lugar, representa una tesis selectiva, que propone un enfoque muy reducido para un problema sumamente complejo (sobre todo intervenciones dirigidas a los pobres y, dentro de estas, a los más pobres de entre los pobres). En segundo lugar, sugiere que existe una solución para la reducción de la pobreza

(una receta que ha demostrado su eficacia), pero que el PNUD no ha utilizado de modo suficiente. En tercer lugar, no reconoce que, aparte de la *labor centrada directamente en la pobreza*, tanto la *corriente de trabajo relacionada con la pobreza* como la *corriente de trabajo no relacionada con la pobreza* pueden tener igualmente un gran impacto en su reducción, sobre todo cuando se adopta una visión multidimensional de la pobreza. El PNUD considera que es crucial trabajar directamente con y para los segmentos más pobres de la sociedad. Estima que este tipo de labor es una condición necesaria, pero insuficiente, para la erradicación de la pobreza. Y lo que es más importante, considera que las políticas selectivas tienen más sentido y resultan más eficaces en el contexto de una estrategia más amplia de lucha contra la pobreza basada en derechos sociales universales. Una tesis selectiva en sentido estricto propone que es imprescindible que todas las iniciativas lleven la etiqueta de “en pro de los pobres” a fin de que tengan un impacto en la reducción de la pobreza, e ignora el enfoque más amplio y exhaustivo que combina las iniciativas centradas directamente en la pobreza con iniciativas de desarrollo humano sostenible no relacionadas con ella. La evaluación detecta un problema que el PNUD comprende y reconoce, a saber, la frustrante falta de impacto a corto plazo de algunas políticas de lucha contra la pobreza. No obstante, aunque este diagnóstico puede ser acertado, la atribución de las causas no aprecia plenamente que, para cambiar el destino de los pobres, se necesita un amplio cambio social y no solo políticas destinadas a reducir su sufrimiento. Este enfoque más integrado es el que guía la labor del PNUD. Lo que cabría preguntarse es si, en sus hipótesis documentadas (que forman parte de la teoría del cambio) a nivel nacional, el PNUD articula los elementos en pro de los pobres de su labor. Otro aspecto igualmente importante es la forma en que el PNUD colabora con sus contrapartes nacionales para comprobar la eficacia de sus enfoques, incluso cuando no trabaja directamente “en la óptica de la pobreza”.

13. Si bien muchos programas y proyectos del PNUD para reducir la pobreza se orientan hacia intervenciones a micronivel para personas y lugares pobres, su lógica principal consiste en extenderlas y/o llevar sus experiencias y lecciones adquiridas a un nivel más general a fin de contribuir a la formulación de políticas e influir en ellas. Al mismo tiempo, no se establece claramente *lo que funciona y por qué* en el ámbito de la reducción de la pobreza, en particular en vista de los aspectos específicos del contexto nacional. Al proponer que la labor del PNUD se centre en los pobres, el informe de evaluación no tiene en cuenta la evolución de la organización en un conjunto de servicios de asistencia técnica y desarrollo que ofrece a los Estados Miembros. Tras comenzar como una organización de desarrollo clásica basada en proyectos —un canal de transferencia de recursos financieros del Norte al Sur—, el PNUD es actualmente más bien una organización basada en el conocimiento, un mediador de experiencias de desarrollo entre los países del Sur, y un asesor y formulador de políticas a nivel más general. La estricta idea sobre la forma en que deben ofrecerse los programas de reducción de la pobreza que plantea la evaluación podría haber llevado a los autores del informe a la conclusión de que el conocimiento de *lo que funciona y por qué* en el ámbito de la reducción de la pobreza ya se encuentra bien establecido en general, pero de alguna manera el PNUD no lo utiliza. De forma similar, el informe de evaluación señala que, debido a la falta de una visión a largo plazo, el PNUD se ha concentrado más en procesos y carece de una estructura de incentivos para el aprendizaje. Sin embargo, la realidad presenta muchos más matices y resulta mucho más compleja. Las circunstancias y contextos nacionales son importantes y no existen soluciones universales. El PNUD considera que el problema no reside en la falta de apoyo al aprendizaje, sino más bien en los polifacéticos retos que plantea traducir y aplicar la experiencia adquirida de unos contextos nacionales concretos a otros. En cuanto a la visión a largo plazo, el paradigma básico de desarrollo humano del PNUD —que se articula

periódicamente en los informes sobre desarrollo humano de ámbito mundial, regional y nacional, y se refleja en la labor programática de la organización— constituye de hecho la visión y la estrategia que guían el programa de la organización para poner a las personas en el centro del desarrollo. El reto permanente consiste en traducir esta visión en iniciativas que tengan un impacto de más alto nivel y una sostenibilidad con la que se identifiquen los países y sea pertinente para su entorno. Este es el reto por excelencia para todos los agentes del desarrollo, y al PNUD le corresponde su parte en los éxitos y fracasos a este respecto. Sin embargo, un gran número de países sigue considerando que el PNUD es un asociado en el que se puede confiar para que se produzca esta transformación.

14. El enfoque más amplio que el PNUD utiliza en el ámbito de la reducción de la pobreza cuenta con sólidos fundamentos bibliográficos de carácter analítico y político. La Comisión sobre la Medición del Desempeño Económico y el Progreso Social integrada por J. Stiglitz, A. Sen y J. Fitoussi hace hincapié en que la pobreza es un fenómeno multidimensional que trasciende por mucho los ingresos, y que los esfuerzos para reducir la pobreza, para ser eficaces, deben tener en cuenta diversas funciones.² En su exhaustiva obra, Akire y Foster (2009) llegan a la misma conclusión.³ Los estudios de Ravallion y Chen (2007), y Thomas *et al.* (2000) demuestran que las políticas más eficaces para reducir la pobreza van más allá de la prestación de servicios y el apoyo financiero, y por qué las políticas a nivel más general resultan cruciales para realizar el potencial transformacional de la reducción de la pobreza.⁴ Los estudios de Keefer y Knack (1996) y Kaufman (2003) han demostrado la importancia de las instituciones para el enfoque más amplio, pues no puede haber una reducción eficaz de la pobreza sin instituciones capaces, incluyentes y receptivas.⁵ Mosse (2010), Hickey y Bracking (2005), y Moore (2001) muestran que cada organismo cuenta, ya que no puede haber una reducción eficaz de la pobreza sin empoderamiento de las personas y un enfoque basado en los derechos humanos.⁶ Por otra parte, aunque se ha reconocido ampliamente que un enfoque más selectivo puede beneficiar a algunos grupos de sectores pobres o vulnerables de una sociedad o de algunas zonas desfavorecidas, este enfoque mantiene en muchos casos a las personas en una trampa de equilibrio de bajo nivel justo por encima del umbral de la pobreza y no garantiza una mayor graduación, progreso económico y movilidad social. Por ejemplo, la bibliografía de las evaluaciones microfinancieras apunta firmemente a tales

² Stiglitz, J., Sen, A. y Fitoussi, J. P. (2009) “Report by the commission on the measurement of economic performance and social progress”: http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport_anglais.pdf.

³ Alkire, S. y Foster, J. (2009) “Counting and multidimensional poverty measurement”, *Journal of Public Economics*: <http://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/OPHI-wp32.pdf?cda6c1>.

⁴ Ravallion, M. y Chen, S. (2007) “China's (uneven) progress against poverty” *Journal of Development Economics*, 82(1) 1-42, y Thomas, V., Dailami, M., Dhareshwar, A., Kaufmann, D., Kishor, N., López, R. y Wang, Y. (2000) *The Quality of Growth*, Oxford University Press.

⁵ Knack, S. y Keefer, P. (1995) “Institutions and economic performance: cross-country tests using alternative institutional measures.” *Economics and Politics* 7:3, 207-27, y Kaufmann, D. (2003) “Rethinking governance: empirical lessons challenge orthodoxy. Disponible en SSRN 386904.

⁶ Mosse, D. (2010) “A relational approach to durable poverty, inequality and power”, *The Journal of Development Studies*, 46(7), 1156-1178, y Hickey, S. y Bracking, S. (2005) “Exploring the politics of chronic poverty: from representation to a politics of justice?” *World Development* 33(6), 851-865.

Moore, M. (2001) “Empowerment at last?” *Journal of International Development*, 13(3), 321-329.

conclusiones, por ejemplo, Murdoch y Haley (2002), Khandaker (2000) y Holcombe *et al.* (1997).⁷

Cambio transformacional multidimensional

15. Para ilustrar mejor la forma en que un amplio enfoque multidimensional basado en los derechos universales ha logrado un *cambio transformacional* en la reducción de la pobreza, el informe anual de resultados de 2011 del PNUD destaca dos intervenciones elocuentes. Una en Albania, dirigida a las comunidades romaní y egipcia que, como resultado de una prolongada exclusión y marginación social, viven en un círculo vicioso de pobreza, en la que el PNUD apoyó la participación de estas comunidades para: a) desarrollar infraestructuras locales y fortalecer las organizaciones de la sociedad civil, b) acceder a sus derechos mediante el registro civil, capacidades de empleo, capacitación y difusión de información sobre policía de proximidad y cuestiones relacionadas con la salud, y c) fortalecer las capacidades de las instituciones locales y centrales para llevar a cabo y hacer un seguimiento de programas de ayuda a comunidades vulnerables (Plan nacional de acción del Decenio de la Inclusión Romaní). La ejecución a nivel local de programas nacionales dirigidos a comunidades vulnerables se ha garantizado mediante la revitalización de comités regionales de coordinación que evalúan las necesidades sociales y crean equipos técnicos subordinados para la población romaní, en un principio en cuatro regiones. Estos equipos interdisciplinarios pueden identificar las necesidades locales de las poblaciones romaní y egipcia, planificar los recursos públicos para satisfacerlas, reunir información y estadísticas a nivel local y transmitirlos al Gobierno. Esto ayuda a su vez al proceso de aplicación y seguimiento de las medidas previstas en la Estrategia nacional para mejorar las condiciones de vida de la minoría romaní y el Plan nacional de acción del Decenio de la Inclusión Romaní. Sobre la base de este ejemplo positivo, el Gobierno extendió este modelo a seis regiones con una mayor concentración de comunidades romaníes.

16. Otro ejemplo de cambio transformacional que utiliza un enfoque más amplio es el Programa de Asistencia al Pueblo Palestino del PNUD. Según el informe anual de resultados de 2011, este Programa puso en marcha la segunda fase del programa de empoderamiento económico de familias desfavorecidas, basado en la anterior intervención trienal que hizo pasar a aproximadamente 7.000 familias de la pobreza absoluta a la autonomía económica para finales de 2011. La segunda fase ofrece microfinanciación y programas de capital inicial para 12.000 microempresas propiedad de jóvenes, mujeres y personas con discapacidad. A nivel estratégico y regional, la Organización de la Conferencia Islámica reconoció en 2011 al programa de empoderamiento económico de familias desfavorecidas como modelo de éxito que debe replicarse en países vecinos.

17. Incluso en el caso de la labor del PNUD en ámbitos de concentración directa de la pobreza, su marco para acelerar el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio representa un enfoque más amplio de tres facetas que combina diagnóstico, intervenciones y ejecución para hacer frente a los retos de la pobreza humana a nivel nacional. Este marco, refrendado por el sistema de las Naciones Unidas, es un marco

⁷ Murdoch, J. y Haley, B. (2002) "Analysis of the effects of microfinance on poverty reduction", Working Paper no. 1014, New York University, Wagner Graduate School of Public Service, New York, Khandaker, S. (2000) "Effectiveness of microfinance for poverty reduction – the case of Bangladesh" (copia mimeografiada), y Holcombe, S. y Xu Zianmei (1997) "Microfinance and poverty alleviation: UN collaboration with Chinese experiments" (copia mimeografiada).

flexible y ágil para identificar limitaciones, seleccionar las intervenciones necesarias de entre aquellas que han demostrado su eficacia en la práctica y llevar a cabo las acciones necesarias, lo que da lugar a planes de acción nacionales relativos a los ODM. Cabe destacar cinco aspectos: *en primer lugar*, la iniciativa es responsabilidad nacional y se basa en las prioridades y planes nacionales de desarrollo (por ejemplo, la República Democrática Popular Lao); *en segundo lugar*, se ha llevado a cabo en 44 países de todas las regiones en desarrollo y ha identificado barreras, prioridades y puntos de partida que van desde la pobreza y el hambre (Togo) hasta la tasa de mortalidad materna (Uganda), el empoderamiento de las mujeres (Camboya), la vivienda (Belice), el VIH/SIDA (Ucrania), el empleo juvenil (Bhután), la energía (Ghana) y las discapacidades (Costa Rica); *en tercer lugar*, este marco se ha aplicado tanto en pequeños Estados insulares (Tuvalu) como a nivel subnacional (Colombia, Etiopía y Filipinas); *en cuarto lugar*, los países han aportado recursos propios para apoyar la ejecución del plan de acción para los ODM (el Níger ha asignado 35 millones de dólares de los Estados Unidos en recursos internos); *en quinto lugar*, los países ejecutan los planes de acción para los ODM. Un examen reciente de programas conjuntos apoyados por el Fondo para el logro de los ODM, en el que el PNUD ha tenido una participación significativa, muestra que han contribuido directamente a nivel medio o alto a confeccionar 342 instrumentos políticos, incluidas políticas, actos legislativos y planes de acción. Tres cuartas partes de estos instrumentos tienen un alcance nacional y contribuyen a extender las intervenciones de desarrollo y a aumentar la cobertura de los servicios.

18. La labor del marco para acelerar el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio constituye igualmente un ejemplo concreto de un apoyo coordinado de todo el sistema de las Naciones Unidas a países, que contrasta con la falta de dicha coordinación que el informe de evaluación considera un problema. Dependiendo del objetivo principal del marco, su dirección es asumida por la organización que tenga el mandato y la capacidad. Por ejemplo en Uganda, donde el objetivo principal es la tasa de mortalidad materna, la dirección corre a cargo del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Organización Mundial de la Salud (OMS), mientras que en Belice corre a cargo del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), ya que la prioridad de aceleración es la vivienda. Este marco también ha ofrecido una plataforma para combinar diversas esferas prioritarias del PNUD en acciones a nivel nacional. Por ejemplo, la labor del marco en Ucrania consiste en una intervención conjunta apoyada por las prácticas en materia de pobreza y VIH/SIDA, mientras que en la República Democrática Popular Lao esta labor es desarrollada por expertos en pobreza y gobernanza democrática.

19. Las experiencias obtenidas con este marco reducen directamente la posible dicotomía que el informe observa en la labor política del PNUD entre *contribuir al entorno de las políticas* y la *ayuda directa*. De hecho, este marco y muchas otras experiencias, como la labor del PNUD en el ámbito del VIH/SIDA, la biodiversidad, la igualdad entre los géneros y la recuperación posterior a una crisis, confirman la relativa eficacia de la combinación de políticas y ayuda directa. La labor del PNUD en la esfera del comercio también resulta eficaz para prestar ayuda directa a la formulación de políticas. Por ejemplo, la exportación de mango en Malí es vital para la economía del país y el empoderamiento de las mujeres pobres, ya que un gran número de ellas trabaja en plantaciones de mango. Pero las plagas de insectos impedían a Malí exportar este producto a los mercados europeos y elevar al máximo sus ingresos. El PNUD prestó asesoramiento político sobre las medidas necesarias para cumplir las

normas internacionales de exportación. Gracias a esta ayuda directa, las exportaciones de mango de Malí pasaron de 2.915 toneladas en 2005 a 12.676 toneladas en 2008, y generaron 30 millones de dólares de los Estados Unidos en ingresos adicionales, con lo que se obtuvo un beneficio importante para las mujeres pobres de ese país.

20. En la esfera de la reducción de la pobreza y el logro de los ODM, el PNUD ha obtenido a lo largo del tiempo éxitos importantes en lo que se refiere a la *promoción* (tanto de programas como de políticas), la *evaluación* (tanto de necesidades como de progresos), la *planificación* y la *formulación de políticas* (estrategias nacionales de desarrollo basadas en los ODM), su *aplicación para el desarrollo incluyente* y el *desarrollo de la resiliencia*⁸. Según la encuesta del PNUD realizada entre los asociados en 2009, un 95% de los asociados del PNUD consideraban que la organización era un asociado crítico para contribuir al logro de los ODM. En el ámbito de la promoción, el PNUD ha tenido un impacto a nivel mundial en la promoción de políticas (por ejemplo la publicación *¿Qué se necesita para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio? - Evaluación Internacional*, que mediante la aportación de pruebas empíricas a nivel mundial contribuyó al examen de los ODM en 2010 e influyó en dicho examen) y la promoción de políticas a nivel regional (por ejemplo, la publicación *Achieving the MDGs in an Era of Uncertainty: Asia-Pacific Regional Report 2009/10*) y a nivel nacional. Más de 400 informes nacionales sobre los ODM han identificado los logros, deficiencias y diferencias en esta materia y han influido en la formulación de políticas nacionales. Los informes sobre desarrollo humano de ámbito mundial, regional y nacional también han sido instrumentos eficaces con fines de promoción. Por ejemplo, en la República Democrática Popular Lao, el cuarto informe nacional de desarrollo humano sobre empleo y medios de subsistencia sirvió para guiar la formulación del séptimo plan quinquenal de este país, que se concentraba en la creación de empleo.

21. En materia de evaluación, planificación e innovación de políticas, el PNUD prestó asistencia a los Gobiernos de Bangladesh, Bhután y Mongolia para realizar evaluaciones de las necesidades para los planes nacionales de desarrollo basados en los ODM. En China, el PNUD hizo importantes contribuciones a la reducción de la pobreza mediante la integración de los ODM en la visión y planificación en ese país de una sociedad *Xiaokang*⁹ a nivel nacional y local, y mediante el fortalecimiento de los lazos entre las reformas fiscales y la reducción de la pobreza. En 2009 se ultimó y puso a prueba un sistema de indicadores *Xiaokang* (que incluye indicadores sobre VIH y gobernanza) en 15 provincias. Las contribuciones del PNUD no se han limitado al logro de los ODM a nivel nacional, sino que se han extendido de forma importante a su localización. En México, el estado de Chiapas consagró en su constitución estatal los ODM como orientación de la política social, lo que obliga al gobierno local y al poder legislativo estatal a dedicar un 33% del presupuesto al logro de los ODM. Esto ha tenido como resultado políticas eficaces en pro de los pobres, inversiones que

⁸ Véase en el documento DP/2011/22 el examen de mitad de período de los resultados del PNUD en materia de reducción de la pobreza y logro de los ODM en el marco del plan estratégico para el período de 2008 a 2013.

⁹ La visión de la sociedad *Xiaokang* contempla una sociedad en la que la mayoría de la población goza de un bienestar moderado y una vida cómoda. Este concepto confuciano, que tiene sus orígenes en la obra *Clásicos de la poesía*, publicada hace unos 2.500 años, se ha recuperado recientemente como el objetivo de desarrollo que debe alcanzar China en 2020. Pretende no solo alcanzar la prosperidad económica, sino también garantizar una amplia distribución de la riqueza entre su pueblo.

favorecen a los pueblos indígenas y las mujeres, y ha enviado un mensaje a todo el país a favor de los ODM como objetivo prioritario de los esfuerzos de desarrollo en general. En Egipto el PNUD ayudó a formular un marco de seguimiento y evaluación para el alivio de la pobreza en la iniciativa de 1.000 aldeas del país. En Jamaica, país muy endeudado bajo presión fiscal considerable (incluso antes de la crisis), una iniciativa gubernamental apoyada por el PNUD tuvo por resultado una reestructuración de la deuda interna que liberó 479 millones de dólares por año en los próximos 10 años, para invertir en efectos social y económicamente productivos. En lo que se refiere al desarrollo inclusivo, la asistencia que el PNUD prestó a Chile contribuyó a la formulación de la estrategia de protección social del país y el PNUD desempeñó un papel pionero en la creación de plataformas multifuncionales que prestan servicios energéticos modernos a los hogares pobres de África Occidental (Burkina Faso y Malí). En Bangladesh, el PNUD llevó a cabo un proyecto piloto durante un período de tres años (2008 a 2010), que mejoró la vida de 24.000 mujeres de todo el país y permitió que al menos 12.000 personas salieran de la pobreza extrema. El número de días en los que escasean los alimentos ha descendido de 119 a 4 por año, y hasta un 91% de las mujeres ahora pueden enviar a sus hijos a la escuela en comparación con el 57% antes de su participación en el proyecto. Los ingresos de las mujeres se han multiplicado por 2,5, mientras que sus ahorros han pasado de 189 a más de 7.500 taka. El programa ha generado un total de 17,9 millones de días de trabajo, con lo que se mejoraron 25.000 kilómetros de carreteras que comunican comunidades aisladas a servicios esenciales, como escuelas, mercados y hospitales. Una evaluación de medio período de la Unión Europea ha reconocido que este modelo constituye uno de los mejores ejemplos de reducción de la pobreza en Bangladesh¹⁰. Gracias al éxito demostrado y a una promoción meticulosamente planeada a lo largo de los años, el PNUD pudo llevar a cabo un importante avance de estas políticas. Actualmente, el Gobierno formula una amplia estrategia para la red de seguridad social e invierte recursos propios en la extensión del modelo a escala nacional a fin de ofrecer una seguridad progresiva a las mujeres que más la necesitan. En la India, el PNUD ayuda al Gobierno en la aplicación de la Ley nacional de garantía del empleo rural. Esta ayuda incluye comunicaciones, promoción y movilización social; una auditoría social para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas; una planificación participativa para preparar proyectos basados en las necesidades; y seguimiento y evaluación, incluidos sistemas de gestión de la información para mejorar la eficiencia y eficacia.

22. Aunque no todos los proyectos piloto desembocan en modelos eficaces, deben contribuir a la formulación de políticas futuras. Al mismo tiempo, el PNUD considera que la extensión de los proyectos piloto de éxito constituye uno de los enfoques más importantes para lograr el cambio transformacional, pero también puede ser uno de los más difíciles. Sin embargo, el PNUD aprende activamente de los ejemplos y ha comenzado a codificarlos. En la India, por ejemplo, un programa piloto del PNUD financiado por la Fundación IKEA en 500 aldeas del estado indio norteño de Uttar Pradesh con un subsidio de 7,5 millones de dólares está logrando que aproximadamente 50.000 mujeres desarrollen sus capacidades para convertirse en catalizadoras del cambio. A fin de extender el modelo de empoderamiento de las mujeres iniciado con este programa piloto, la Fundación IKEA se comprometió recientemente a donar 40 millones de dólares para empoderar a 2,2 millones de

¹⁰ Landell Mills Ltd. (2010) “Mid-term evaluation of the Rural Employment Opportunities for Public Assets project”, patrocinado por la Unión Europea, Dhaka.

mujeres pobres de zonas rurales que viven en 20.000 aldeas de la India. En Camboya, la extensión de programas piloto eficaces se ha integrado en el marco del programa de la Alianza para el Cambio Climático de Camboya. La Alianza coordina todas las iniciativas relacionadas con el cambio climático y ofrece un foro para intercambiar experiencias y buenas prácticas entre el Gobierno, la sociedad civil y la comunidad de profesionales en general.

23. El enfoque multidimensional del PNUD para luchar contra la pobreza es evidente en el enfoque de la organización para las cuestiones de género, la gobernanza democrática, la biodiversidad y la crisis. Aunque la evaluación no lo valora como es debido, el PNUD tiene un sólido historial en materia de programación desde una óptica de género. La igualdad entre los géneros es algo valioso intrínseca e inherentemente, y reviste una gran importancia para la reducción de la pobreza multidimensional. Por ejemplo, el *Informe sobre Desarrollo Humano de Asia y el Pacífico de 2010* presenta argumentos convincentes para acelerar el empoderamiento de las mujeres a fin de garantizar una reducción de la pobreza sostenible. En varios países, los planes de acción para los ODM, desarrollados a través del marco para acelerar el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, se han concentrado en cuestiones de género, como el empoderamiento de las mujeres (Camboya), la pobreza entre las mujeres (Togo) y la tasa de mortalidad materna (Ghana y Uganda). En el estado indio de Rajastán, el PNUD asistió al gobierno estatal para poner en marcha una elaboración de presupuestos con perspectiva de género a fin de destinar mayores recursos al bienestar de las mujeres. En Colombia y Rwanda, las políticas de igualdad entre los géneros se integraron con ayuda del PNUD en los planes nacionales de desarrollo con el fin de reducir la pobreza humana. La labor que desarrolla el PNUD en los ámbitos de las mujeres y el cambio climático se ha reflejado en la escolarización de las niñas, el reparto de las tareas domésticas, la protección de medios de subsistencia mediante alertas tempranas y difusión de información, y la mejora de las prácticas de consumo de energía de los hogares.

24. La labor del PNUD en materia de gobernanza democrática va dirigida al desarrollo humano y la reducción de la pobreza. Por ejemplo, en el Yemen, el PNUD presta asistencia, junto con el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización (FNUDC), al Gobierno de ese país para llevar a cabo reformas de descentralización eficaces en las esferas de planificación, presupuesto y prestación de servicios básicos con el objetivo de reducir las privaciones humanas en las bolsas de pobreza y garantizar al mismo tiempo que los beneficios lleguen a las niñas y mujeres. En Guatemala, el enfoque basado en los derechos humanos se ha utilizado para mejorar los servicios básicos de salud que se prestan a los pobres. Desde 2009 se lleva a cabo un estudio de referencia para: identificar las deficiencias de capacidad y otras causas de la falta de servicios de salud en las comunidades de Chipajche y El Tumbador, reorientar los servicios de salud para adaptarlos a las necesidades de los pobres y establecer un marco de rendición de cuentas. La concentración en la pobreza de estos proyectos resulta evidente.

25. Otro ámbito que presenta resultados estrechamente relacionados con la pobreza es el de la biodiversidad. Muchos de los 1.200 millones de personas que viven en pobreza extrema dependen directamente de la biodiversidad y de ecosistemas que estén sanos. Los bienes y servicios de la naturaleza son la línea de vida para sus medios de subsistencia y supervivencia, por lo que los pobres sufren de forma desproporcionada los posibles trastornos de los ecosistemas frágiles. La labor del PNUD en el ámbito de la biodiversidad ha apoyado la modificación de las prácticas de

producción en diversos sectores, incluida la agricultura, la pesca y la silvicultura (sectores de los que los pobres dependen especialmente); la gestión de inversiones y la mejora de la gobernanza en zonas protegidas, en las que 272 millones de hectáreas de áreas protegidas se han beneficiado de la intervención del PNUD; y ha ayudado a la ordenación sostenible de los bosques en una superficie total de 1,1 millones de hectáreas. Por otra parte, los 700 millones de dólares de la cartera de adaptación del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) ayudan a los gobiernos nacionales a garantizar las finanzas de adaptación y elaborar y aplicar estrategias de adaptación, que incluyen elementos basados en los ecosistemas. El Programa de pequeños subsidios del FMAM que ejecuta el PNUD ha demostrado con éxito que ayudar a las comunidades (a menudo indígenas) en sus esfuerzos para lograr medios de subsistencia más sostenibles no es solo posible, sino también sumamente importante para alcanzar beneficios ambientales mundiales. En todos estos ámbitos de trabajo se lucha contra la pobreza de tres formas importantes: a) manteniendo y mejorando los servicios de los ecosistemas y mejorando el acceso y la distribución de los beneficios derivados del uso sostenible de estos servicios, b) generando ingresos por medio de mayores oportunidades de producir valor añadido (por ejemplo, una serie de productos de biodiversidad), y c) creando empleo (por ejemplo, producción de productos respetuosos de la biodiversidad y turismo). Un ejemplo concreto de la concentración en la pobreza de la labor del PNUD en el ámbito de la biodiversidad procede de Botswana, donde, a través de su proyecto “Desarrollo de capacidades locales para el uso sostenible de la biodiversidad en el delta del Okavango”, los hogares pobres han tenido acceso a recursos naturales y las familias del delta del Okavango han podido complementar sus ingresos en especie por un equivalente de unos 1.500 dólares de los Estados Unidos al año (en 2005).

26. La evaluación afirma que *“la mayor parte de la cartera [ambiental] no integra de forma eficaz los problemas de pobreza con los ambientales”* (página 64). La administración del PNUD está firmemente convencida de que la evaluación no reconoce todos los proyectos de la organización que abordan con éxito el nexo entre pobreza y medio ambiente: los programas de gobernabilidad del agua, que influyen en el acceso al agua y las políticas de gestión del agua y estructuras de gobernanza; los trabajos en materia de productos químicos y residuos que influyen en la salud; y una serie de iniciativas relacionadas con el cambio climático. Programas como la Iniciativa sobre pobreza y medio ambiente vinculan claramente los objetivos de reducción de pobreza con las cuestiones ambientales y se llevan a cabo de una forma interdisciplinaria, reuniendo los conocimientos especializados de los equipos del PNUD encargados del medio ambiente, la reducción de la pobreza, la gobernanza, las cuestiones de género y el desarrollo de capacidades a nivel nacional, regional y mundial. El Programa de desarrollo integrado de las tierras áridas opera igualmente con el nexo entre pobreza y medio ambiente en el centro de su enfoque. La labor del Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, del que el PNUD es la principal organización de ejecución, integra cuestiones ambientales y de equidad, al tiempo que promueve el desarrollo humano. De hecho, los países eligen al PNUD como organismo para la ejecución del FMAM o el Fondo Multilateral para la aplicación del Protocolo de Montreal (FMPM) ante todo debido a sus conocimientos técnicos y su experiencia para ofrecer múltiples beneficios de desarrollo. Destaca la ausencia de una mención de la labor del PNUD en el sector del agua en el informe de evaluación. Por ejemplo, la cartera del FMAM del PNUD en el ámbito de la gobernanza del agua y los océanos abarca 100 países que representan una inversión de más de 700 millones de dólares de los Estados Unidos, la cual ha generado múltiples

beneficios de desarrollo para lograr la gestión sostenible de los océanos, las aguas de superficie y subterráneas transfronterizas, y la gestión integrada de los recursos hídricos. Esta cartera no solo ayuda a mantener la limpieza de los recursos hídricos, sino que es una intervención que pone en su centro a los pobres porque son ellos los que menos gozan de agua limpia y los que más necesitan recursos hídricos para obtener ingresos.

27. La evaluación sugiere que las cuestiones relacionadas con el cambio climático eclipsan otros problemas ambientales que amenazan los medios de subsistencia de los pobres de forma más directa e inmediata, e indica que el PNUD debería dar prioridad a estos últimos. El PNUD no está de acuerdo con esta afirmación y desconoce la fuente o las pruebas empíricas en las que se basa. En primer lugar, las acciones relacionadas con el cambio climático complementan otros ámbitos de trabajo ambiental. En segundo lugar, existen vínculos evidentes entre las medidas de adaptación y mitigación del cambio climático y la reducción de la pobreza. Los pobres del mundo ya sienten los efectos del cambio climático, que constituyen una amenaza concreta para los objetivos de desarrollo. Muchos de los esfuerzos para mitigar el cambio climático tienen beneficios inmediatos para las comunidades que los realizan, como el Programa de colaboración de las Naciones Unidas para reducir las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal en los países en desarrollo (ONU-REDD), que ayuda a proteger los medios de subsistencia basados en la silvicultura y a almacenar las emisiones en los bosques. De modo similar, los esfuerzos en materia de energías renovables ofrecen soluciones sostenibles a las comunidades locales.

La cuestión de la extensión

28. En relación con los comentarios de la evaluación sobre la eficacia de la labor del PNUD tras las intervenciones y su extensión, la organización ha reconocido que sus prácticas de codificación y aprendizaje, y algunos aspectos del modelo de financiación y proyecto, han dado lugar a resultados desiguales en lo que se refiere a la durabilidad de los resultados de los proyectos, incluida su extensión. Esta es una de las razones por las que estos ámbitos se añadieron y tuvieron en cuenta en la matriz de eficacia de los resultados de desarrollo del plan estratégico durante el examen de mitad de período y son objeto de un estrecho seguimiento para garantizar que se incluyan de manera más explícita en el próximo plan estratégico. Al mismo tiempo cabe señalar que el apoyo de la organización a muchas iniciativas a nivel local ha dado importantes resultados para reducir la pobreza. El informe anual de resultados de 2011 señala que la iniciativa de microfinanciación que el PNUD y el FNUDC apoyan en Mongolia ha concedido créditos a más de 64.000 prestatarios, de los cuales un 87% son pobres o casi pobres, y un 53% son mujeres. En Malí, las plataformas multifuncionales (una innovación apoyada por el PNUD para prestar servicios energéticos modernos a mujeres pobres en zonas rurales) han beneficiado a 5,5 millones de personas que apenas tenían acceso a la red eléctrica o carecían de él completamente. El Fondo para el logro de los ODM apoyó un programa de cultura y desarrollo en Turquía, establecido en una de las provincias más pobres del país, el cual combina la formulación de un plan de turismo con el desarrollo de las capacidades de los empresarios locales, lo que constituye un buen ejemplo de la combinación de apoyo previo y medidas posteriores. Voluntarios de las Naciones Unidas (VNU) es otro asociado clave en las iniciativas de reducción de la pobreza a nivel local, pues 1.700 voluntarios participan en proyectos contra la pobreza del PNUD, combinando así el voluntariado social con conocimientos especializados en reducción de la pobreza.

29. En cuanto a la extensión, cabe señalar tres ejemplos concretos. En China, el programa del Equipo de tareas especial para la extensión de la agricultura (AESTF) apoyado por el PNUD utiliza mecanismos de mercado basados en la demanda para poner a los agricultores en contacto directo con mejores tecnologías, nuevos modelos de negocio y mercados de productos. Gracias a la innovación local en el sur de China realizada en 1998, con el apoyo del PNUD para su extensión desde 2006, este programa actualmente abarca 1.800 distritos y beneficia al 60% de su amplia población rural. En 2009, los ingresos medios anuales de los agricultores beneficiarios de los servicios de este programa aumentaron en un 67% respecto a sus ingresos en 2006, lo que representa un aumento un 24% superior al nacional. En Nepal, el Programa de desarrollo sostenible de la energía rural del PNUD extiende el acceso a las energías renovables en las zonas rurales al ayudar a formular políticas, instituciones y capacidades propicias a nivel nacional, distrital y comunitario. Este programa, que se inició como experiencia piloto local en 1996, ha sido replicado desde entonces en todos los distritos de Nepal por medio de un enfoque comunitario descentralizado. El éxito del modelo de este programa ha tenido una gran influencia en la política gubernamental de energía rural de 2006, al destacar la importancia de la participación de la población local en la planificación y desarrollo de los programas de energía rural. Posteriormente, el proyecto apoyó al Centro de Promoción de Energía Alternativa del Gobierno en la aplicación de la política en colaboración con las secciones y unidades de desarrollo de energía rural establecidas en todo el país.

30. En Filipinas, el PNUD apoyó, a través de un programa conjunto de las Naciones Unidas, la integración de la reducción de los riesgos del cambio climático en los procesos nacionales y locales de desarrollo, planificación y regulación, así como el ensayo de seis enfoques integrados de adaptación con posibilidades de extensión. Desde su inicio en 2008, este programa ha producido evaluaciones de vulnerabilidad y adaptación de 43 provincias a través de la Oficina Meteorológica de Filipinas, las cuales han propiciado: a) el desarrollo de un marco nacional de acción para responder a los problemas de salud relacionados con el cambio climático, b) la integración del cambio climático en el Plan de desarrollo de Filipinas, en el que el medio ambiente y el cambio climático se identifican como uno de los cinco ámbitos presupuestarios prioritarios y se crea un nuevo grupo dentro de la Oficina del Presidente sobre integridad del medio ambiente y adaptación y mitigación del cambio climático, y c) la creación de 70 instalaciones de adaptación al cambio climático para estudiar las opciones de adaptación de la agricultura. El Gobierno lleva a cabo actualmente la extensión de prácticas innovadoras del programa conjunto de las Naciones Unidas y como resultado de ello se han realizado proyecciones climáticas en 69 provincias, y varios programas de seguro agrícola que tienen en cuenta el cambio climático han comenzado a extenderse fuera de sus municipios de origen.

IV. Conclusión

31. La administración del PNUD toma nota de las conclusiones y recomendaciones de la evaluación y hará un seguimiento de ellas para contribuir a formular la futura dirección de la labor de la organización en el ámbito de la pobreza. La experiencia muestra que las ganancias obtenidas con relativa facilidad por medio de políticas para reducir la pobreza se están agotando, concretamente aquellas que se centran en garantizar una buena gestión macroeconómica y en mejorar la asignación de los recursos para inversiones. La complejidad, las tensiones y los riesgos se aúnan para

enfrentar a los países a la tarea de comprender plenamente sus opciones de desarrollo y tomar sus propias y difíciles decisiones políticas en materia de reducción de la pobreza, a menudo en circunstancias difíciles. Esta tarea presenta, entre otras, dos dimensiones cruciales. *En primer lugar*, tenemos la capacidad técnica y la profundidad institucional para evaluar, clarificar y articular decisiones políticas, ante todo respecto a todos los costes, beneficios y equilibrios sociales, económicos y ambientales que son inevitables en un mundo de recursos escasos. *En segundo lugar*, la necesidad de establecer un diálogo con el público y obtener su apoyo para el cambio de políticas, en particular las duras reformas que son esenciales para luchar contra la corrupción, aumentar la eficiencia y garantizar la inclusión —una tarea que puede resultar más fácil o más insoluble dependiendo de si un país cuenta o no con el capital social, político e institucional necesario para concertar acuerdos y realizar peligrosas transiciones sin graves disturbios sociales—.

32. Desde una perspectiva a largo plazo, planificar e invertir de forma consecuente, teniendo en cuenta no solo las dimensiones económicas, sino también las sociales, políticas y ambientales, revestirá una gran importancia para alcanzar el desarrollo humano sostenible, pero será difícil lograrlo. El retraso institucional se ha convertido cada vez más en una gran limitación para el desarrollo. Este retraso es más agudo en el gobierno, en particular en los niveles más bajos de la cadena de gestión y administración, aunque los aspectos específicos varían en función del contexto nacional. Las instituciones deben modernizarse para sortear la curva en lugar de retrasarse aún más. Todo ello conforma el futuro reto para la labor del PNUD en el ámbito de la pobreza, con el cual la organización se ha comprometido plenamente y para el cual se prepara.

33. En el anexo que aparece en las páginas a continuación se describen las medidas claves que se proponen para responder a las principales recomendaciones de la evaluación, las cuales complementan medidas ya propuestas en respuesta a otras evaluaciones en la materia.

Anexo

Recomendaciones principales y respuesta de la administración

Recomendación 1. El PNUD debe establecer vínculos más sólidos con los interlocutores nacionales, especialmente con la sociedad civil y el mundo académico, para garantizar que las ideas y experiencias que propugna y da a conocer en sus documentos emblemáticos como los informes nacionales sobre desarrollo humano y los informes relativos a los Objetivos de Desarrollo del Milenio influyan en el programa de políticas nacionales.

Respuesta de la administración. El establecimiento de vínculos con la sociedad civil y el mundo académico ha sido una práctica habitual en la labor sustantiva y ejercicios programáticos del PNUD a nivel nacional. Por ejemplo, en los informes nacionales sobre desarrollo humano han participado sistemáticamente establecimientos académicos de investigación a nivel nacional y subnacional. En la India, el *Informe sobre desarrollo humano de Bengala Occidental* fue dirigido por académicos de la Universidad Jawaharlal Nehru. Los informes nacionales sobre los ODM establecen vínculos con la sociedad civil y el sector privado. En actividades programáticas, como el marco para acelerar el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio a nivel nacional, la participación de múltiples interlocutores es un requisito para su realización. Los informes anuales basados en resultados del PNUD han solicitado recientemente a las oficinas en los países que informen sobre sus asociaciones y perfiles de participación, que incluyen a la sociedad civil y el mundo académico. El PNUD adoptará nuevas medidas para garantizar la participación sistemática de múltiples interlocutores en los procesos de su labor sustantiva y programática.

Acciones clave	Plazo	Unidades responsables	Seguimiento*	
			Observaciones	Situación
1.1 Incluir la participación de la sociedad civil y el mundo académico como paso crucial en los procesos de garantía de calidad de los productos de conocimiento.	Segundo trimestre de 2013	Dirección de Políticas de Desarrollo, oficinas regionales, oficinas en los países, Oficina encargada del Informe sobre Desarrollo Humano		
1.2 Informar sobre asociaciones y participación de la sociedad civil y el mundo académico en los informes anuales basados en resultados.	En curso	Oficinas en los países, oficinas regionales, Dirección de Políticas de Desarrollo, Grupo de Apoyo a las Operaciones, Dirección de Promoción y Relaciones Externas		
1.3 Apoyar a los países a elaborar más de 40 informes de “tercera generación” sobre los ODM para que sirvan de prueba empírica para la formulación de la agenda para el desarrollo para el período posterior a 2015, con orientaciones sobre la participación de la sociedad civil y el mundo académico.	2013 a 2014	Dirección de Políticas de Desarrollo y oficinas regionales		

Recomendación 2. Los programas y proyectos que el PNUD lleva a cabo deberían diseñarse desde un enfoque expresamente favorable a los pobres, intentando siempre añadir elementos específicos que aumenten la probabilidad de que los pobres obtengan mayores beneficios de los que conseguirían con las intervenciones generales de desarrollo. Las actividades en las que sea imposible introducir dicho enfoque expresamente favorable a los pobres deberían reducirse al mínimo y llevarse a cabo solo bajo pautas estrictas y con el objetivo estratégico de aprovechar los recursos y garantizar la buena disposición que el PNUD necesite a fin de avanzar en su misión de reducción de la pobreza.

Respuesta de la administración. El PNUD ha ido por buen camino mediante el compromiso de la organización con el desarrollo humano, la dedicación a la eliminación de la pobreza y medidas concretas para garantizar que las áreas temáticas se centren en la pobreza. Los retos presentan tres aspectos: a) la consolidación del enfoque antes descrito; b) una amplia integración de la pobreza en todos los ámbitos y en más programas nacionales; y c) desarrollar la capacidad del personal a nivel nacional para llevar a cabo esta integración. Se realizarán más acciones concertadas sobre herramientas, metodologías y marcos de evaluación y diagnóstico, notas de orientación, conjuntos de herramientas prácticas y difusión de las experiencias adquiridas en los programas reales. A través del diálogo con los homólogos nacionales y la reflexión sobre las prioridades nacionales, se desarrollará un enfoque más intencional basado en pruebas empíricas que haga hincapié en un enfoque más amplio basado en políticas para la reducción de la pobreza y se centre en las intervenciones contra la pobreza. El desarrollo de capacidades nacionales y la promoción de una programación más intencional y concreta basada en pruebas empíricas, con el seguimiento y evaluación adecuados, contribuirá a la formulación de políticas y a la extensión de las políticas y sus resultados. Esta teoría del cambio ayudará conceptualizar y formular iniciativas adecuadas centradas en la pobreza en distintos ámbitos de interés, a elaborar los planes de aplicación requeridos y a llevar a cabo los ejercicios de seguimiento y evaluación necesarios.

Acciones clave	Plazo	Unidades responsables	Seguimiento	
			Observaciones	Situación
2.1 Elaborar directrices y conjuntos de herramientas prácticas con ejemplos de proyectos para formular programas en pro de los pobres en los ámbitos de la gobernanza democrática, la energía y el medio ambiente, el VIH y el SIDA, y la prevención y recuperación de crisis.	Cuarto trimestre de 2013	Dirección de Políticas de Desarrollo, Dirección de Prevención de Crisis y de Recuperación, Centro de Perfeccionamiento Profesional, junto con las oficinas en los países		
2.2				
a. Garantizar la capacidad designada (o coordinadores) de los núcleos de pobreza (equipos) de las oficinas en los países, centros regionales de servicios y la sede para asesorar y apoyar otras prácticas para formular, seguir, aplicar y evaluar programas con un sesgo explícito en pro de los pobres.	Cuarto trimestre de 2013	Oficinas en los países, oficinas regionales, Dirección de Políticas de Desarrollo, Dirección de Prevención de Crisis y de Recuperación		
b. Impartir capacitación a los grupos encargados de la pobreza en países en crisis y en los centros regionales de servicios sobre la programación del PNUD para responder a las crisis, prestando especial atención a la programación de la recuperación de los medios de subsistencia y la economía, incluyendo vínculos con otras áreas de actividad, como la gobernanza en situaciones de crisis y la prevención de conflictos.	Cuarto trimestre de 2013	Dirección de Prevención de Crisis y de Recuperación, oficinas en los países, oficinas regionales, Dirección de Políticas de Desarrollo		

2.3 Incluir la actividad en pro de los pobres y la sostenibilidad ambiental como uno de los criterios de la lista de verificación de los comités de evaluación de proyectos.	Tercer trimestre de 2013	Grupo de Apoyo a las Operaciones, oficinas regionales, oficinas en los países
2.4 Analizar los programas que abarcan varias áreas de actividad y contribuyen a la reducción de la pobreza, como los programas del marco para acelerar el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en diversos ámbitos temáticos, para extraer los factores de éxito y las experiencias adquiridas.	Segundo trimestre de 2014	Oficinas en los países, oficinas regionales, Dirección de Políticas de Desarrollo, Dirección de Prevención de Crisis y de Recuperación
2.5 Realizar una estrategia institucional de gobernanza y desarrollo integrados a nivel local en cinco países con distinto estado de desarrollo, tipo de país y regiones, e incorporar las experiencias adquiridas en amplias estrategias multisectoriales de reducción de la pobreza.	Finales de 2013	Oficinas en los países, oficinas regionales, centros regionales de servicios, Dirección de Políticas de Desarrollo, Dirección de Prevención de Crisis y de Recuperación

Recomendación 3. Las oficinas del PNUD en los países deben intensificar sus esfuerzos para lograr una integración más eficaz entre los grupos temáticos y para crear alianzas más sólidas con los organismos de las Naciones Unidas, especialmente en cuanto a asegurar una mayor concentración en las dimensiones no económicas de la pobreza.

Respuesta de la administración. En ambos frentes se han adoptado medidas, pero se tomarán otras. Por ejemplo, el PNUD promoverá en países en situación de crisis una mayor integración entre los grupos temáticos, en particular los grupos de prevención y recuperación de crisis, y los grupos de reducción de la pobreza y medio ambiente, para adoptar marcos integrados de recuperación después de conflictos y desastres, y formular y ejecutar programas. En el segundo frente, la aplicación del marco para acelerar el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio brinda una plataforma única para colaborar con otras organizaciones de las Naciones Unidas en aspectos de la pobreza no relacionados con los ingresos, como la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) en lo relativo al hambre y la seguridad alimentaria (República Centroafricana y Níger), el UNFPA y la OMS en lo referente a la tasa de mortalidad materna (por ejemplo, en Ghana y Uganda). Los esfuerzos en ambos frentes se fortalecerán, consolidarán e institucionalizarán.

Acciones clave	Plazo	Unidades responsables	Seguimiento	
			Observaciones	Situación
3.1				
a. Crear y/o utilizar mecanismos institucionales para garantizar la sostenibilidad y los resultados obtenidos mediante iniciativas interdisciplinarias e interinstitucionales conjuntas destinadas a generar sinergias para obtener resultados en materia de reducción de la pobreza, como el marco para acelerar el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la estrategia integrada de gobernanza y desarrollo a nivel local y la Iniciativa sobre pobreza y medio ambiente.	En curso	Dirección de Políticas de Desarrollo, Dirección de Prevención de Crisis y de Recuperación, oficinas regionales, oficinas en los países		
b. El PNUD promoverá, en al menos tres países en crisis, una mayor integración entre los grupos temáticos y la colaboración con asociados clave en el marco del FMAM a nivel nacional mediante:	Cuarto semestre de 2013	Dirección de Prevención de Crisis y de Recuperación, oficinas regionales, oficinas en los países		
i. la adopción de análisis integrados de recuperación de países después de desastres y conflictos;				
ii. la formulación y aplicación conjunta (grupos de prevención y recuperación de crisis y grupos de reducción de la pobreza) de programas sostenibles de recuperación de los medios de subsistencia y la economía.				

Recomendación 4. Las actividades de ejecución deberían llevarse a cabo, en su mayor parte, con el objetivo estratégico expreso de contribuir a algo más importante que lo que dichas actividades pueden ofrecer por sí solas, aprendiendo de la experiencia para ampliar proyectos o para integrar los conocimientos adquiridos en el asesoramiento sobre las políticas generales pertinentes a la reducción de la pobreza. El PNUD debería incorporar en su sistema de evaluación de los resultados del personal y de las actividades disposiciones específicas que concreten los medios y los incentivos para el aprendizaje institucionalizado, de forma que la experiencia adquirida con los éxitos y los fracasos en cada una de sus actividades pueda integrarse en toda la labor del PNUD, de forma permanente y entre las diversas carteras de proyectos.

Respuesta de la administración. El PNUD ha realizado esfuerzos concertados en materia de extensión y vínculos a niveles micro y macro. La organización seguirá consolidando estos esfuerzos en áreas y procesos de interés. La organización ha fortalecido recientemente su base de conocimientos al promover el programa de extensión con el fin de introducir las experiencias adquiridas en el asesoramiento para la formulación de políticas. En relación con el segundo tema, el PNUD ha venido trabajando en un marco integrado de resultados y recursos, que incluye recursos financieros y humanos, y resultados cuantitativos mesurables y resultados cualitativos tangibles. También se elaboran mecanismos de incentivos con un marco claro de transparencia y rendición de cuentas. Se adoptarán medidas para desarrollar capacidades en las oficinas en los países y llevar a cabo un cambio de actitud y cultura de trabajo a fin de prestar una asistencia eficaz a los países y ayudarlos a formular datos en tiempo real y realizar un seguimiento para garantizar la eficacia del desarrollo.

<i>Acciones clave</i>	<i>Plazo</i>	<i>Unidades responsables</i>	<i>Seguimiento</i>	
			<i>Observaciones</i>	<i>Situación</i>
4.1 Ofrecer orientaciones en materia de extensión de programas de desarrollo para el cambio transformacional en más de 20 países de todas las regiones.	Cuarto trimestre de 2014	Oficinas regionales, Dirección de Políticas de Desarrollo, Dirección de Prevención de Crisis y de Recuperación		
4.2 Poner en marcha y difundir una plataforma de aprendizaje electrónico sobre extensión de programas con orientaciones prácticas y ejemplos prácticos de todos los ámbitos de actividad.	Cuarto trimestre de 2013	Dirección de Políticas de Desarrollo, Dirección de Prevención de Crisis y de Recuperación, Centro de Perfeccionamiento Profesional		
4.3 Formular y aplicar incentivos relacionados con la asignación de recursos y el reconocimiento de resultados para apoyar la cultura de aprendizaje de las oficinas en los países.	Segundo trimestre de 2013	Oficinas regionales		
4.4 Establecer en al menos tres países en situación de crisis enfoques innovadores de sistemas de seguimiento en tiempo real para las iniciativas de recuperación del PNUD a fin de mejorar la rendición de cuentas ante las poblaciones afectadas por crisis y recabar e intercambiar de forma eficaz experiencias adquiridas para contribuir a la formulación de políticas.	Tercer trimestre de 2013	Oficinas en los países, oficinas regionales, Dirección de Políticas de Desarrollo, Dirección de Prevención de Crisis y de Recuperación		