



**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
1 de marzo de 2024
Español
Original: inglés

Período de sesiones anual de 2024

Nueva York, 3 a 7 de junio de 2024

Tema 10 del programa provisional

Evaluación

**Evaluación del apoyo del PNUD al desarrollo del sector
privado y la transformación estructural**

Resumen ejecutivo

En la evaluación se analiza la pertinencia, la coherencia, la eficacia y la sostenibilidad del apoyo del PNUD al desarrollo del sector privado y la transformación estructural, se ilustra la forma en que ha evolucionado la colaboración del PNUD con el sector privado, sobre todo en materia de sostenibilidad y financiación, y se analizan sus contribuciones a las esferas macroeconómicas (políticas, incentivos y diálogos), mesoeconómicas (desarrollo institucional, cadena de valor, mercado y comercio) y de la ejecución (productividad y prácticas empresariales).

Además, se describen las oportunidades para fortalecer los programas del PNUD integrando más ampliamente los métodos del mercado y promoviendo ecosistemas de apoyo a las microempresas y a las pequeñas y medianas empresas que trasciendan a las instituciones públicas nacionales. Asimismo, se analizan la coherencia interna de la oferta del PNUD y la idoneidad de su marco normativo actual para apoyar la colaboración con el sector privado. El informe proporciona seis recomendaciones a ese respecto.

Elementos de una posible decisión

La Junta Ejecutiva tal vez desee: a) tomar nota de la evaluación y b) solicitar a la administración del PNUD que aborde las cuestiones planteadas en el informe y sus recomendaciones.



Índice

<i>Capítulo</i>		<i>Página</i>
I.	Introducción	3
II.	Contexto	3
III.	Acerca de la presente evaluación	6
IV.	Constataciones principales	7
V.	Conclusiones	16
VI.	Recomendaciones	20

I. Introducción

1. La evaluación del apoyo del PNUD al desarrollo del sector privado y la transformación estructural es la primera evaluación global de la Oficina de Evaluación Independiente específicamente centrada en esta esfera tan estratégica para el PNUD y se llevó a cabo en el marco del programa de trabajo plurianual 2022-2025 revisado de la oficina¹.

2. En la evaluación, se propuso el doble objetivo de rendir cuentas y aprender de la experiencia, para lo cual se determinó el grado al que había contribuido el PNUD al desarrollo del sector privado, satisfaciendo las necesidades más imperiosas de las empresas, y había promovido la transformación estructural de los modelos de negocios para aumentar la sostenibilidad de las prácticas y hacerlas más inclusivas y modernizarlas. Se espera que los resultados obtenidos y las enseñanzas extraídas sustenten la aplicación de la estrategia de desarrollo y colaboración con el sector privado 2023-2025 del PNUD y contribuyan al debate mundial sobre la importancia del sector privado para promover el desarrollo sostenible.

II. Contexto

3. Es esencial aumentar la capacidad del sector privado para promover el crecimiento y reducir la pobreza. Como piedra angular de las economías nacionales, las empresas privadas —y en particular las microempresas y las pequeñas y medianas empresas (mipymes)— siguen siendo la principal fuente de empleo, ya que en ellas trabaja el 90 % de la fuerza laboral nacional y contribuyen con hasta un 40 % del producto interno bruto nacional².

4. En los últimos años, muchos países en desarrollo presentaron un aumento importante de las inversiones en el sector privado, impulsadas por las reformas gubernamentales dirigidas a mejorar el ambiente empresarial, atraer capital extranjero y fomentar el espíritu emprendedor. Sin embargo, algunas dificultades persistentes, como las políticas industriales poco propicias, la inestabilidad política, los conflictos y la corrupción, siguen obstaculizando el crecimiento y la resiliencia de las empresas. La escasa capacidad de los servicios esenciales (transporte y logística, energía, tecnologías de la información y las comunicaciones y edificios comerciales y profesionales) disminuye la capacidad de las empresas de participar en intercambios comerciales y conectarse a cadenas de valor de mayor escala. Las condiciones desfavorables reducen aún más el potencial del comercio para impulsar el desarrollo, sobre todo en los países menos adelantados. Es esencial resolver estos problemas sistémicos para destrabar todo el potencial del sector privado y promover el desarrollo sostenible.

5. El sistema empresarial de los países en desarrollo está caracterizado por la prevalencia de trabajadores autónomos y microempresas, muchos de los cuales operan en el sector informal y son muy vulnerables a las perturbaciones externas. Las mujeres y los jóvenes son quienes están en un riesgo desproporcionadamente mayor de cierre y desempleo y tienen más dificultades para acceder a financiación bancaria para crecer. El 40 % de las mipymes de los países en desarrollo —alrededor de 65 millones de empresas— necesitan, pero no reciben, 5,2 billones de dólares, lo que equivale a 1,4 veces el monto actual de la financiación mundial que les llega³.

¹ La decisión de revisar el plan de trabajo se presentó en el informe anual de evaluación de 2022 (DP/2023/16).

² Banco Mundial y Corporación Financiera Internacional.

³ Banco Mundial.

6. Impulsadas en parte por la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), las empresas de todo el mundo aumentaron el uso de herramientas digitales para el comercio y las operaciones, lo que ha tenido repercusiones positivas en las operaciones comerciales y los ingresos. La mayor disponibilidad de servicios financieros digitales también permitió a las mipymes realizar transacciones de forma más eficiente, reducir costos y ofrecer a las empresas más pequeñas acceso a capital para invertir. Aunque la conectividad empresarial creció en todos los países y grados de ingreso, en los países menos adelantados muchas empresas no consiguieron capitalizar las oportunidades cada vez mayores del comercio electrónico.

7. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible reconoce que el sector privado no solo se beneficia de la ayuda en las economías en desarrollo y emergentes, sino que también facilita y promueve prácticas inclusivas y sostenibles a escala mundial. Desde 2015, ha aumentado notablemente el número de empresas sostenibles en todo el mundo, incluso en los países en desarrollo. La creciente preocupación por el cambio climático, la contaminación y la degradación ambiental ha logrado que los consumidores, las empresas y las instancias decisorias fueran conscientes de lo importante que es la sostenibilidad. Cada vez más empresas empezaron a responder a las demandas públicas de mayor transparencia y rendición de cuentas midiendo e informando sobre sus repercusiones sociales y ambientales. Los incentivos normativos y los avances tecnológicos han sido fundamentales para aumentar la asequibilidad y la accesibilidad de las prácticas sostenibles.

8. Sin embargo, las modalidades insostenibles de producción y consumo siguen ejerciendo una inmensa presión sobre los ecosistemas frágiles y son la principal causa de la triple crisis planetaria del cambio climático, la contaminación y la pérdida de biodiversidad. En 2021-2022, las emisiones de los procesos industriales alcanzaron valores inauditos, al igual que el importe de las subvenciones a los combustibles fósiles, lo que contrarresta los resultados positivos logrados con la mayor adopción de energías renovables⁴. La percepción de que disminuye la rentabilidad de los accionistas y las normas sociales, en particular las relativas al género y la raza, también siguen obstaculizando la elección de inversiones más sostenibles. Especialmente en los países en desarrollo, los obstáculos normativos, las limitaciones de capacidad y el acceso limitado a la financiación siguen oponiendo una resistencia importante en las empresas a las prácticas sostenibles.

La respuesta del PNUD

9. El PNUD apoyó el desarrollo del sector privado para crear empleo, promover beneficios económicos y mejorar los medios de subsistencia de las personas más pobres y desfavorecidas. A partir del Plan Estratégico 2018-2021, el PNUD incorporó el concepto de “transformación estructural” para subrayar la importancia de adoptar prácticas empresariales más inclusivas y ecológicas, aprovechando al mismo tiempo la digitalización y los avances tecnológicos para promover el desarrollo. Los planes estratégicos del PNUD también destacaron el papel central de las inversiones privadas para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en especial en cuestiones relativas a la energía y la gestión de los recursos naturales.

10. El apoyo del PNUD abarcó intervenciones en las esferas macroeconómicas, mesoeconómicas y de la ejecución. El PNUD se propuso crear un entorno más

⁴ Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (2022), *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. También Simon Black, Ian Parry y Nate Vernon (2023). “Los subsidios a los combustibles fósiles se disparan hasta alcanzar un monto histórico de USD 7 billones”, Fondo Monetario Internacional. Puede consultarse en <https://www.imf.org/es/Blogs/Articles/2023/08/24/fossil-fuel-subsidies-surged-to-record-7-trillion>.

propicio para facilitar el crecimiento sostenible de las empresas mediante asesoramiento normativo, diálogo y creación de capacidad de las instituciones nacionales y los proveedores de servicios, incluso sobre cuestiones relacionadas con la cadena de suministro y de valor, y para mejorar el acceso a la financiación. El PNUD también prestó apoyo directo a empresas privadas, en su mayoría mipymes, mejorando sus capacidades técnicas y de gestión y promoviendo prácticas más ecológicas e inclusivas.

11. Entre 2016 y 2023, la cartera de intervenciones del PNUD constaba de 801 proyectos que abarcaban, total o parcialmente, actividades destinadas a promover el desarrollo del sector privado y la transformación estructural. El presupuesto total ascendió a 3.400 millones de dólares, lo que representó un aumento en términos nominales con respecto a años anteriores⁵. El PNUD y sus asociados asignaron recursos principalmente en los países de ingreso bajo y distribuyeron la ayuda en proporciones casi iguales entre los países de ingreso mediano bajo y mediano alto.

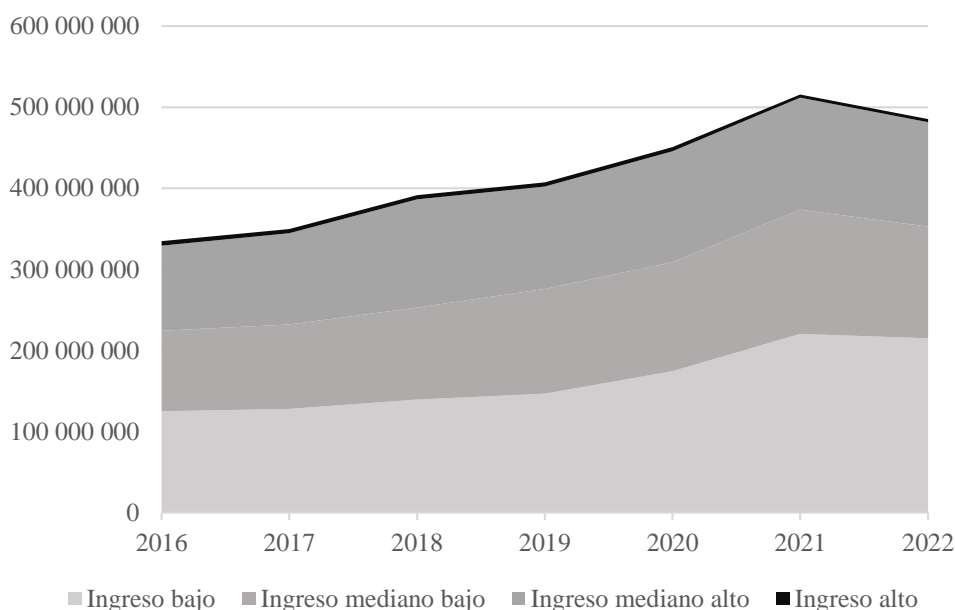
12. El PNUD también prestó asistencia a través de actividades ajenas a los proyectos, cuya mayoría estuvo a cargo del Centro de Financiación Sostenible del PNUD y consistió en ayudar a las empresas a medir y dar seguimiento a su contribución a los Objetivos de Desarrollo Sostenible y a detectar oportunidades de inversión. Además, el equipo de sistemas de productos básicos alimentarios y agrícolas del PNUD encabezó algunas iniciativas mundiales sobre la producción sostenible de productos básicos agrícolas.

Figura I

Los recursos del PNUD para el desarrollo del sector privado aumentaron con el tiempo y beneficiaron más a los países de ingreso bajo

Recursos para proyectos del PNUD por nivel de ingreso de los países, 2014-2023

(Dólares de los Estados Unidos)



Fuente: Análisis de la Oficina de Evaluación Independiente a partir de datos del PNUD

⁵ Análisis de la Oficina de Evaluación Independiente de los datos extraídos del Atlas y del Portal de Transparencia del PNUD.

13. El apoyo del PNUD al desarrollo del sector privado y a la transformación estructural es responsabilidad de distintas de sus dependencias. El Centro Internacional de Estambul para el Sector Privado en el Desarrollo, creado en 2011, coordinó la elaboración de estrategias para el sector privado y se encargó de perfeccionar las políticas, los procedimientos y los instrumentos para colaborar con los programas del sector privado.

III. Acerca de la presente evaluación

14. La evaluación estuvo orientada en función de ocho preguntas en consonancia con los criterios internacionales estándar de evaluación de pertinencia, coherencia, eficacia y sostenibilidad⁶, y se utilizó una metodología mixta para responder a las preguntas y someter a prueba algunas de las hipótesis planteadas en la teoría del cambio reformulada. El proceso de recopilación de datos fue iterativo y adaptable y permitió reorientar la evaluación en función de las pruebas que iban apareciendo, sin salirse del marco establecido en el mandato.

Cuadro 1

Preguntas de evaluación agrupadas por criterios y métodos de recopilación de los datos

<i>Criterio</i>	<i>Pregunta</i>	<i>Instrumento para recopilar los datos</i>
Pertinencia	¿En qué medida ha ayudado el PNUD a satisfacer las necesidades de desarrollo más críticas del sector privado en el plano nacional centrándose en los sectores prioritarios para el crecimiento económico y sostenible?	Examen de documentos, en el que se analizaron 58 documentos de programa del PNUD para los países. Análisis estadístico de la relación entre el tamaño de los programas del PNUD y las variables del contexto.
Coherencia	¿En qué medida el apoyo del PNUD al desarrollo del sector privado ha integrado consideraciones de sostenibilidad para ecologizar los procesos, reducir las ineficiencias y limitar el impacto del crecimiento en el medio ambiente? ¿En qué medida el PNUD ha creado y aprovechado sinergias con otras intervenciones de Gobiernos, organismos de las Naciones Unidas, instituciones financieras internacionales y otros asociados para el desarrollo?	Más de 500 entrevistas en la sede, las regiones y los países. Encuesta a 447 empresas y empresarios que participaron en iniciativas del PNUD. Ocho estudios de casos nacionales y coordinación con tres evaluaciones independientes de programas para los países en curso. Estudio documental sobre el apoyo del PNUD a los sistemas de productos básicos alimentarios y agrícolas
Eficacia	¿En qué medida el apoyo del PNUD en los planos político y normativo ha propiciado el desarrollo del sector privado, ha	Estudio documental de los métodos más nuevos e innovadores de acceso a la financiación. Metaanálisis de 57 evaluaciones de la Oficina de Evaluación

⁶ Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos.

<i>Criterio</i>	<i>Pregunta</i>	<i>Instrumento para recopilar los datos</i>
	facilitado la actividad empresarial y ha promovido la diversificación económica?	Independiente y evaluaciones descentralizadas pertinentes.
	¿En qué medida el PNUD ha mejorado el ecosistema para el desarrollo del sector privado y ha ayudado a fortalecer las cadenas de valor sostenibles?	
	¿En qué medida ha aumentado el PNUD la productividad del sector privado, y ha mejorado los ingresos y los medios de subsistencia de quienes trabajan en el sector?	
	¿Qué beneficios ha aportado el apoyo del PNUD a la transformación estructural del sector privado?	
Sostenibilidad	¿En qué medida ha contribuido el PNUD a desbloquear capacidades y mecanismos institucionales que tengan probabilidad de mantenerse a mediano y largo plazo?	

IV. Constataciones principales

Pertinencia

15. El apoyo del PNUD al desarrollo del sector privado benefició principalmente a microempresarios y pequeños empresarios, en sectores en los que más trabajan las personas que perciben ingresos bajos o que no exigían grandes inversiones en creación de capacidad para iniciar una nueva actividad. El PNUD hizo todo lo que estuvo a su alcance por incluir a los grupos que corrían más riesgo de quedarse rezagados (por ejemplo, los jóvenes de ambos sexos, las mujeres, los migrantes), abordando a la vez objetivos de desarrollo social. Además, proporcionó más apoyo financiero en los contextos más frágiles, donde eran mayores las necesidades de capacidad productiva.

16. El PNUD aumentó su apoyo al desarrollo del sector privado cuando se desató la pandemia de COVID-19. Además de aumentar los recursos en general, el PNUD respondió a las nuevas necesidades de las mipymes adaptando sus programas: amplió su oferta digital, proporcionó financiación inicial y subsidios salariales para satisfacer las necesidades de subsistencia (por ejemplo, en la República Dominicana y Etiopía) y redujo los requisitos de cofinanciación de las iniciativas existentes (por ejemplo, en Bosnia y Herzegovina). Hasta 2023, la digitalización de las mipymes seguía siendo un objetivo importante en los documentos de los programas para los países del PNUD.

17. Los proyectos del PNUD estuvieron centrados en la asistencia inmediata a las microempresas y las pequeñas empresas, y no se dio suficiente importancia a las intervenciones mesoeconómicas. La prestación de apoyo directo a los empresarios

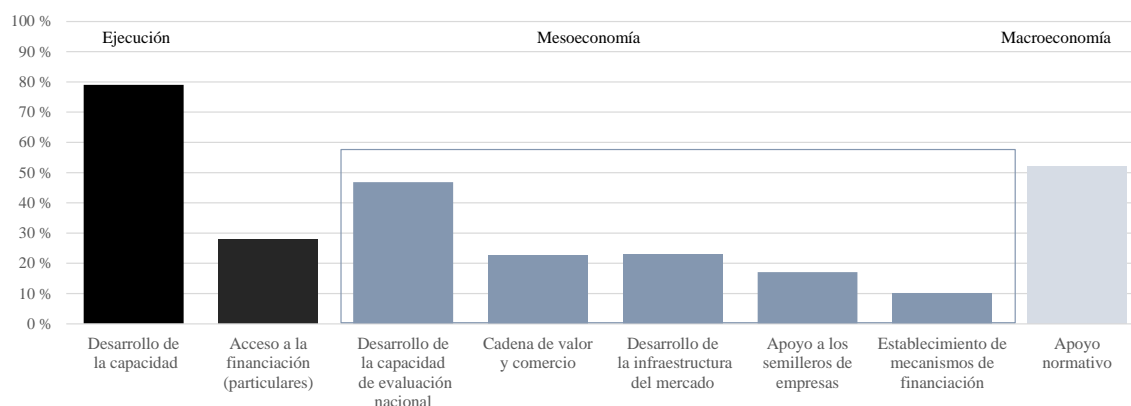
fue pertinente, pero no siempre respondió a las necesidades más acuciantes de los empresarios y las empresas. Las fuentes de datos primarios y secundarios consultadas por la evaluación cuestionaron la presunción, en función de la cual se habían planificado numerosos proyectos del PNUD, de que el autoempleo era la forma más eficaz de salir de la pobreza y la capacitación el mejor modo de estimular el crecimiento. Las entrevistas revelaron que promover el espíritu empresarial y limitar la atención a otros ámbitos de apoyo obedecían a las preferencias de los donantes por obtener resultados más rápidos.

18. Salvo contadas excepciones, el PNUD no empleó métodos sectoriales⁷, lo que habría permitido efectuar un examen más exhaustivo de los diferentes factores que influyen en el crecimiento del sector privado y fomentan la colaboración estratégica con los asociados. Hasta hace poco, el PNUD no solía prestar asesoramiento prospectivo en materia de diversificación económica, lo que significaba que pasaba por alto la oportunidad de detectar los sectores que tenían mayores probabilidades de reducir la pobreza.

Figura II

Los proyectos del PNUD estuvieron centrados en los sectores encargados de la ejecución. No prestaron suficiente atención al acceso a la financiación ni a las intervenciones mesoeconómicas para impulsar el desarrollo del sector privado

Porcentaje de proyectos



Fuente: Análisis de la Oficina de Evaluación Independiente a partir de datos del PNUD.

Coherencia

19. Las estrategias del PNUD sobre el desarrollo del sector privado y la colaboración con este no se tradujeron en métodos programáticos que utilizaran eficazmente las múltiples ofertas del PNUD. El apoyo del PNUD a las mipymes seguía desvinculado de otras iniciativas encaminadas a que las actividades del sector privado fueran más acordes a los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Fue infrecuente que estuvieran coordinados los proyectos ejecutados como parte de diferentes “carteras” y dependencias. Las colaboraciones fueron fructíferas principalmente en las iniciativas dirigidas por el Centro de Financiación Sostenible del PNUD, facilitadas por recursos específicos.

⁷ Los métodos sectoriales analizan y abordan las necesidades, las oportunidades y los problemas de los distintos sectores de la economía.

20. El PNUD cumplió parcialmente sus aspiraciones de promover una cooperación más profunda y sinergias más claras con las instituciones financieras internacionales y los asociados de las Naciones Unidas para añadir coherencia al desarrollo del sector privado y la transformación estructural. Rara vez se buscaron alianzas estratégicas con otros organismos de las Naciones Unidas que trabajan por el desarrollo económico y el pacto mundial de las Naciones Unidas. En el ámbito de los productos básicos alimentarios y agrícolas, el PNUD colaboró con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente a través de mecanismos centrados en la sede. En los países, la cooperación moderada entre el PNUD, las instituciones financieras internacionales y los organismos especializados en el ámbito del desarrollo del sector privado fue una de las manifestaciones de la ausencia de incentivos (al margen de los mecanismos de financiación conjunta) y del funcionamiento ineficaz de los mecanismos de coordinación gubernamentales.

Eficacia y sostenibilidad

Apoyo a la ejecución y cadenas de valor

21. En general se han observado indicios positivos, aunque no concluyentes, de la eficacia del PNUD para mejorar la productividad, la eficiencia de los recursos y los ingresos de los beneficiarios de los proyectos. Aunque a menudo resultó difícil determinar los resultados, los conocimientos y los activos proporcionados por el PNUD en general ayudaron a aumentar la motivación, la productividad y los ingresos de las personas que tenían dificultades para mantener su empresa y corrían el riesgo de quedarse al margen. Los proyectos que recibieron el apoyo del programa de la cadena de valor de los Objetivos de Desarrollo Sostenible del PNUD mejoraron en gran medida la reputación de la mayoría de las mipymes encuestadas y les proporcionaron beneficios económicos. El apoyo del PNUD fue menos útil a la hora de facilitar el acceso a nuevos mercados, aumentar el número de empleados y promover una mayor participación de las mujeres en la fuerza laboral a todos los niveles.

22. El PNUD siguió dando prioridad a las mujeres y las poblaciones marginadas (por ejemplo, migrantes y minorías étnicas), pero no fue habitual que abordara cuestiones más amplias como las normas sociales subyacentes ni las desigualdades sistémicas arraigadas. Solo el 44 % de la cartera del PNUD analizada por la evaluación fue considerado de categoría GEN2 (es decir, que aportaba contribuciones significativas a la igualdad de género) y solo algunos pocos proyectos fueron considerados transformadores. Aunque se siguió haciendo hincapié en la participación de algunos grupos, en muchos estudios de casos nacionales y en las evaluaciones independientes de los programas para los países se observó que habían aumentado la confianza, los medios de subsistencia y las perspectivas de ingresos.

23. El PNUD no incorporó sistemáticamente la perspectiva de los medios de subsistencia impulsada por el mercado y dio atención insuficiente a la comercialización y la competitividad de los productos y las condiciones que promoverían el crecimiento de las empresas. Un análisis de mercado más profundo en la fase de diseño podría haber respaldado que se eligieran iniciativas y productos con mayor potencial comercial, pues, cuando fue así, fueron evidentes los resultados positivos, sobre todo en los casos en los que el PNUD promovió el uso compartido de servicios y la colaboración con empresas de referencia (por ejemplo, en Albania, Colombia y Venezuela), lo que ayudó a fomentar el desarrollo económico local y reforzó la posición de las mipymes en la economía mundial.

Comercio tradicional y electrónico

24. La labor del PNUD en materia de comercio tuvo alcance limitado y obtuvo más resultados con los proyectos de mayor envergadura y coordinados a nivel regional (por ejemplo, Ayuda para el Comercio en Asia Central). Estas iniciativas facilitaron los intercambios y las oportunidades de venta de las empresas pues estaban dirigidas a los procesos macroeconómicos y mesoeconómicos (por ejemplo, apoyo para armonizar las políticas, agilizar los procedimientos, crear capacidad en las partes interesadas y promover productos). En cambio, los resultados de las iniciativas nacionales (por ejemplo, en Botswana, Camboya y Lesotho) a menudo estuvieron limitados por la fragmentación de los esfuerzos en un ámbito de trabajo muy complejo.

25. El PNUD aún no ha abordado eficazmente el reto de conectar a las mipymes con las cadenas de valor mundiales. Aunque el apoyo del PNUD al Acuerdo por el que se Establece la Zona de Libre Comercio Continental Africana es demasiado incipiente para observar resultados finales, la evaluación detectó que el apoyo prestado a las empresas más pequeñas a nivel nacional no se correspondía con las producciones más avanzadas y más intensivas de capital que la secretaría y los asociados del Acuerdo habían considerado que podrían beneficiarse más ampliamente del marco. No está claro si alentar a las empresas pequeñas a participar en el comercio en el marco de este acuerdo reportará más beneficios para el desarrollo que fomentar el comercio a través de empresas más grandes, a menos que vaya acompañado de un apoyo más amplio e intenso que fortalezca el ecosistema de las mipymes.

26. El PNUD consiguió fomentar el interés por el comercio electrónico entre las mipymes seleccionadas, aunque aún queda margen para continuar integrándolo en los proyectos de desarrollo del sector privado. El PNUD fue más eficaz cuando tuvo la oportunidad de poner en marcha iniciativas más prolongadas y estructuradas, enmarcadas en el contexto de las estrategias nacionales de transformación digital (por ejemplo, en Bangladesh y Malasia). Las iniciativas de comercio electrónico concebidas durante la pandemia tuvieron dificultades para lograr resultados, dada la importante brecha digital tanto de los productores como de los consumidores. Se observaron resultados más prometedores cuando los proyectos utilizaron tecnologías ya conocidas por los grupos destinatarios. Los entrevistados reconocieron que muchas iniciativas tuvieron por objeto responder a necesidades inmediatas, pero después resultaron insostenibles.

Desarrollo de la capacidad institucional y asesoramiento en materia de políticas

27. El apoyo prolongado del PNUD a los gobiernos nacionales mejoró las capacidades y promovió la institucionalización de los servicios a los (micro)empresarios, sobre todo en los países de ingreso mediano (por ejemplo, Egipto y Nepal). Con el apoyo del PNUD, las instituciones públicas prestaron servicios de desarrollo empresarial a emprendedores y aspirantes a emprendedores, principalmente promoviendo el intercambio de información, ofreciendo capacitación y, en menor medida, prestando asesoramiento sobre la inscripción, la mejora de productos y la comercialización. El asesoramiento del PNUD ayudó a que las instituciones nacionales siguieran centrándose en las personas y comunidades más expuestas al riesgo de quedar rezagadas y a mejorar la sostenibilidad de esas instituciones atrayendo contribuciones de otros asociados internacionales. Con contadas excepciones, era habitual que se desconocieran los efectos de los servicios ofrecidos, ya que seguían existiendo importantes deficiencias en los sistemas de seguimiento y evaluación de las instituciones, sobre todo en los casos en que el apoyo del PNUD había disminuido con el tiempo.

28. El apoyo directo del PNUD al desarrollo de la capacidad institucional en ocasiones fue a expensas de una perspectiva más orgánica de las necesidades de las

empresas, ya que fueron limitados los intentos de promover las instituciones públicas como integradoras de servicios comerciales. Mientras las instituciones públicas lidiaban con los problemas vinculados a los recursos y la eficiencia, no se prestó suficiente atención a crear ecosistemas de apoyo a las empresas en los que participaran proveedores del sector privado. Aunque no fue habitual contar con la colaboración de las cámaras de comercio e industria internacionales, esta resultó muy valiosa, incluso desde la perspectiva de la sostenibilidad (por ejemplo, en Türkiye y Uzbekistán).

29. Aunque el PNUD no disponía de una ventaja comparativa (frente a las instituciones financieras internacionales) con respecto a la prestación de apoyo macroeconómico para promover el desarrollo del sector privado, respondió a las solicitudes de los gobiernos de que se los asesorara en materia económica, principalmente a través de estudios y análisis diagnósticos. En algunos casos (por ejemplo, en Honduras y la República Dominicana), el apoyo del PNUD a los Gobiernos para que simplificaran sus procedimientos ayudó a reducir las fricciones, lo que propició un entorno más favorable para que las empresas llevaran a cabo sus actividades. Las partes interesadas del sector privado también indicaron que el PNUD convocaba al diálogo entre los sectores público y privado, lo que les permitió acceder a los niveles más altos del gobierno para influir en las políticas y leyes.

Transformación estructural y armonización de las prácticas empresariales con los Objetivos de Desarrollo Sostenible

30. Una vez aprobados los Objetivos, el PNUD aumentó su colaboración con el sector privado para ayudar a las empresas a armonizar sus metas con los Objetivos. Los factores que aceleran los efectos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible facilitaron que las empresas llevaran a la práctica sus ideas con mayor rapidez, lo que mejoró su capacidad para vender mejor sus conceptos. Los instrumentos que promueven el compromiso —como los promovidos por el Llamamiento a la Acción Empresarial, el Sello de Igualdad de Género y el programa sobre la huella de carbono— motivaron a las empresas a reconsiderar la forma en que creaban valor con sus actividades.

31. La labor del PNUD mostró ejemplos inspiradores de cambio de empresas que entendieron el valor socioeconómico de las prácticas sostenibles. Los resultados de la encuesta de evaluación indicaron que esas iniciativas mejoraron las capacidades de los emprendedores, en su mayoría jóvenes y emergentes, que querían ver que su empresa crecía y contribuía al desarrollo sostenible a través de nuevos productos. También los ayudaron a conocer mejor las necesidades de sus clientes y mejoraron su credibilidad y reputación entre los consumidores y las comunidades. Los emprendedores que más se beneficiaron de las interacciones con inversores promovidas por el PNUD fueron los más experimentados y los que recibieron un acompañamiento más cercano mediante sesiones de emparejamiento adaptadas a sus necesidades. Los entrevistados indicaron que había sido una buena práctica que los asociados comerciales e inversionistas de impacto se implicaran lo antes posible, algo que no siempre promovieron las iniciativas del PNUD.

32. La armonización de las metas de las empresas con los Objetivos de Desarrollo Sostenible se vio dificultada por la novedad del tema y la disponibilidad de escasos incentivos para este fin, lo que profundizó la brecha entre la intención y la acción. Consolidar el aprendizaje y llevarlo a la práctica siguió siendo difícil debido a los problemas derivados de la gestión del cambio, especialmente si los programas se desvinculaban de las operaciones diarias. Resultó más sencillo idear soluciones empresariales concretas que intentar adaptar los conceptos básicos de la empresa a

los Objetivos. Los servicios de capacitación y asesoramiento específicos también ayudaron a que se aplicaran las prácticas con mucha más frecuencia, lo que, al menos temporalmente, simplificó los problemas que debieron resolver las empresas para recopilar datos sobre los efectos. En ocasiones, el apoyo del PNUD fue demasiado breve y estuvo desconectado de otras actividades, lo que impidió que alcanzara su máximo potencial.

33. Con escasas excepciones, siguió siendo limitada la colaboración del PNUD con empresas grandes. El PNUD siguió tratando al sector privado más como beneficiario que como asociado, sin comprender en toda su magnitud los mecanismos impulsores e incentivos que podía utilizar para provocar cambios. Los representantes del sector privado tuvieron una participación limitada en el diseño de las intervenciones, lo que dificultó que se hicieran responsables de que los proyectos abordaran eficazmente las necesidades más acuciantes de las empresas.

Prácticas ecológicas

34. El PNUD fue importante para defender los cambios de las políticas ambientales y promover prácticas empresariales sostenibles, lo que tuvo efectos positivos en el medio ambiente y disminuyó los daños generados en la capa de ozono. Fue necesario incorporar incentivos y efectuar estudios de costo-beneficio para promover el cambio y disminuir el riesgo de que se retomaran los planteamientos convencionales. La experiencia del PNUD en los diferentes países demostró que los productores agrícolas y los emprendedores seguían encontrando dificultades para mejorar los precios de los productos sostenibles, en particular en los mercados locales, y ampliar su alcance sin disponer de financiación externa u oportunidades de inversión.

35. En el ámbito de las energías limpias, el PNUD incentivó el desarrollo del sector privado y la transformación de las prácticas existentes mediante políticas y normas y demostrando la viabilidad de las tecnologías limpias. La colaboración con organizaciones nacionales de normalización (por ejemplo, en Egipto) permitió incorporar la normativa sin dificultad en los procesos de contratación pública. La demostración de los resultados favoreció las inversiones y la ampliación. Todos los proyectos que obtuvieron buenos resultados recibieron en gran medida componentes financieros eficaces. En algunos casos (por ejemplo, en Ghana y Nepal), la insuficiente capacidad de los operadores locales y el alto costo de la financiación obstaculizaron las inversiones extranjeras en empresas nacionales.

36. El PNUD ayudó a instituir mecanismos de diálogo para promover la producción sostenible de los principales alimentos (por ejemplo, café, cacao, aceite de palma). Con el apoyo del PNUD, se elaboraron planes de acción nacionales satisfactorios, que aportaron beneficios en materia de protección y facilitaron el acceso de los agricultores a los mercados. Gracias a los mecanismos de diálogo, los productores tuvieron la oportunidad de manifestarse y relatar sus preocupaciones, así como interactuar directamente con otros agricultores, con las empresas del sector privado y con comerciantes de productos básicos. La colaboración con plataformas y empresas como la Organización Internacional del Café, Lavazza, el Grupo Musim Mas y COFCO International aumentó las posibilidades de que la labor del PNUD lograra los objetivos planteados.

37. No obstante, siguió resultando complejo consolidar los procesos de las plataformas nacionales de productos básicos dentro de los plazos de los proyectos y los avances logrados en general perdieron impulso una vez retirado el compromiso de los gobiernos (por ejemplo, en Costa Rica). También siguió siendo difícil tratar de equilibrar las relaciones de poder entre las grandes empresas y los agricultores mediante proyectos a corto y mediano plazo. En particular, los proyectos que tuvieron mejores resultados se valieron de empresas y redes que ya tenían establecidos

sistemas de sostenibilidad y certificación. Las partes interesadas entrevistadas indicaron que la colaboración con el PNUD era una cuestión de imagen empresarial y prestigio de marca.

38. Fuera del ámbito de los productos básicos alimentarios y agrícolas, fue limitado el asesoramiento directo que prestó el PNUD a las empresas del sector privado sobre la consecución de los objetivos de cero emisiones netas. Los ejemplos más destacados proceden de América Latina y el Caribe (por ejemplo, Colombia, México y República Dominicana), donde el PNUD consiguió que varias empresas ecologizaran sus prácticas y promovió la obtención de certificaciones de biodiversidad, lo que tuvo efectos positivos para la reputación que supuestamente también aumentaron las ventas.

Desigualdad, género y derechos humanos

39. En general, el PNUD no explicó con claridad la forma en que su apoyo ayudaría al sector privado a reducir la desigualdad. Según las partes interesadas, tanto internas como externas, este ámbito recibió menos atención de la que se consideraba necesaria, ya que los programas más importantes del PNUD a este respecto se fueron eliminando gradualmente. El objetivo de promover empresas igualitarias y más inclusivas se reflejó en una minoría de los documentos de los programas para los países del PNUD.

40. El Sello de Igualdad de Género del PNUD para el sector privado ayudó a fortalecer las políticas y los procesos de las empresas, promover la paridad de condiciones y mitigar el riesgo de discriminación abierta contra las mujeres en las empresas participantes. Los resultados más destacables se encontraron en los sectores considerados “masculinos” por tradición y en las instituciones financieras, lo que generó bonos de género como efectos indirectos. Sin embargo, hubo dificultades para ampliar la iniciativa, que certificó a 873 empresas en América Latina y el Caribe y a 40 en África, que se atribuyeron a la duración del programa, a los costos y al compromiso desigual de las instituciones públicas.

41. El PNUD se posicionó como un interlocutor potente en el ámbito de las empresas y los derechos humanos. El diálogo facilitado por el PNUD aumentó la confianza entre las partes interesadas y empezó a influir en el cambio en las empresas, sobre todo en los países que tenían un entorno político más propicio. En algunos países, el PNUD también creó instrumentos de detección para fomentar las prácticas responsables entre los inversores extranjeros y las empresas que cotizan en bolsa. Siguió resultando complejo trabajar con las mipymes del sector informal.

Acceso a la financiación

42. Aunque se reconoce que el acceso a la financiación es un factor crítico que limita el crecimiento y la sostenibilidad de las empresas, hasta hace poco el PNUD no tenía entre sus prioridades apoyar el desarrollo del sector privado ni la transformación estructural. Más de dos terceras partes de los proyectos del PNUD no incluían un componente de acceso a la financiación.

43. Debido a su mandato, el PNUD ofrecía ayuda financiera directa limitada a las mipymes. La mayor parte de la ayuda se concedió en forma de pequeñas subvenciones que se asignaban por concurso, aunque su administración planteó problemas de eficiencia tanto al PNUD como a los solicitantes. Los pagos basados en el rendimiento resultaron adecuados sobre todo para las operaciones de los países de ingreso mediano alto (por ejemplo, Serbia), donde las empresas disponían del capital inicial necesario para las inversiones. El PNUD carecía de un mecanismo financiero adecuado para canalizar eficazmente los recursos y apoyar las iniciativas cofinanciadas por

inversores y asociados externos. Los procedimientos inadecuados y engorrosos, adaptados de los procesos de contratación pública, retrasaron la puesta en marcha de iniciativas de subvenciones de contrapartida que igualan la cuantía, que solo pudieron progresar recurriendo a múltiples exenciones (por ejemplo, en Malawi).

44. El PNUD fue importante como entidad facilitadora de las negociaciones con los bancos de condiciones crediticias favorables para las mipymes, pero sobre todo en los países de ingreso mediano. En los países afectados por un conflicto y los menos adelantados, los efectos de la inestabilidad política dificultaron la cooperación con las instituciones financieras. En esos contextos, la labor del PNUD fue más eficaz como creador de alianzas de ahorro y préstamo, que ayudaron a mejorar los medios de subsistencia pero tuvieron efectos moderados en el desarrollo empresarial. Las partes interesadas entrevistadas consideraron valiosa la participación del PNUD en la creación de fondos nacionales para las pequeñas y medianas empresas, pero sobre todo para promover la colaboración de los reguladores que para definir los aspectos técnicos.

45. Gracias a que el PNUD intensificó el hincapié en facilitar la financiación para los Objetivos, se pudieron planificar reformas normativas que apoyarían la armonización del sector privado con los Objetivos. A pesar de que, en general, los avances fueron lentos debido a los marcos nacionales de financiación integrados, el apoyo del PNUD y sus asociados derivó en que se priorizaran numerosas reformas financieras para mejorar el entorno empresarial a corto plazo y fomentar las inversiones, en particular mediante nuevas leyes sobre las alianzas público-privadas y reformas de los incentivos fiscales (por ejemplo, en Cabo Verde y Kirguistán).

46. El PNUD cooperó con inversores de capitales privados y bancos nacionales de desarrollo para crear fondos de inversión de impacto, cuyos efectos parecían prometedores (por ejemplo, en Egipto y Rwanda), pero aún no se han visto todos los resultados, dado que en su mayor parte esos acuerdos son recientes. Salvo contadas excepciones, las oportunidades de inversión que identificó el PNUD en los mapas para inversores en los Objetivos de Desarrollo Sostenible tampoco se han materializado en acuerdos de inversión reales. Las partes interesadas entrevistadas reconocieron que los mapas servían para obtener información sobre los mercados, que facilitaba el diálogo con las partes interesadas pertinentes. Aunque se promovió el uso de los mapas mediante iniciativas internas y alianzas, se hizo evidente que, al elaborarlos en su mayor parte, no habían tenido una participación suficiente las agencias de inversión ni las instituciones financieras de modo tal que los mapas reflejaran el apetito de riesgo de los acreedores. Las partes interesadas también hicieron hincapié en la necesidad de aumentar simultáneamente el apoyo a las mipymes en las zonas identificadas para hacerlas más atractivas a los bancos y a los inversores.

Marco normativo interno

47. Las políticas y los instrumentos del PNUD resultaron insuficientes para apoyar la participación del sector privado, y la incertidumbre en la aplicación de las normas y los retrasos obstaculizaron aún más la capacidad de la organización para colaborar con el sector privado de manera eficiente y eficaz. Ya en 2012 los documentos internos del PNUD reconocían la necesidad de examinar y adaptar los instrumentos de colaboración con el sector privado.

48. Los datos recopilados en la evaluación validaron que urgía examinar las políticas y las prácticas, sobre todo en tres direcciones. En primer lugar, a pesar de reconocer el valor de la gestión informada del riesgo, el personal del PNUD indicó que los procesos de contratación insumían demasiado tiempo, lo que obedecía en

parte a que se analizaba la diligencia debida de todas las empresas con las que el PNUD tenía previsto colaborar. El personal entrevistado también mencionó que era necesario normalizar los procedimientos operativos y esclarecer mejor la aplicación de las políticas a los distintos casos. En segundo lugar, el personal señaló que los instrumentos normativos actuales tenían deficiencias evidentes para forjar alianzas igualitarias con las partes interesadas del sector privado, pues seguían considerándolas vendedores o proveedores de servicios o beneficiarios. Al parecer, la aplicación de la política de derechos de propiedad intelectual redujo el interés de los innovadores por colaborar con el PNUD. Por último, en cuanto a la posibilidad de facilitar el acceso a la financiación, se observó que la oportunidad de que el PNUD redujera el riesgo de las iniciativas empresariales con impacto social estaba limitada por el máximo fijado para las subvenciones pequeñas y el requisito de trabajar a través de una organización de la sociedad civil⁸. Algunos entrevistados percibieron que la política de garantías respaldada por el PNUD ponía en entredicho la capacidad de la organización para trabajar con el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización como asociado en la ejecución o responsable en los países de mayor riesgo, pues tenía exigencias demasiado estrictas en materia de cobertura y coeficientes de apalancamiento⁹.

49. El cambio de posicionamiento estratégico del PNUD y la ampliación de su labor con el sector privado no generaron un cambio observable de la cultura institucional de manera que este asumiera más riesgos, aunque con conocimiento de causa. Los entrevistados consideraron que muchos directivos del PNUD evitaban los riesgos, pese a la importancia que daba la organización a colaborar con empresas en ámbitos de mayor impacto (pero también de mayor riesgo). Un análisis interno de los casos de diligencia debida elevados a la sede lo confirmó, ya que los mecanismos de la sede recibieron más expedientes de los necesarios.

50. La modalidad que ha aplicado el PNUD en los últimos años para impulsar las alianzas con el sector privado —es decir, una de las 12 esferas estratégicas prioritarias del Grupo Ejecutivo en los primeros 100 días del ciclo del Plan Estratégico 2022-2025— fue acorde a los problemas detectados en la evaluación, pero es preciso acelerar la adopción de medidas para resolver cuestiones polémicas. A octubre de 2023, la mayor parte de los avances habían obedecido al examen de la política de diligencia debida, que encomendó a las oficinas regionales y nacionales del PNUD funciones más sustanciales en el proceso, lo que, al parecer, estuvo en consonancia con el modelo descentralizado del PNUD y con las buenas prácticas de otras organizaciones de las Naciones Unidas. Por el momento se desconoce la capacidad de las oficinas regionales y nacionales para desempeñar esta función. Hay otros aspectos que siguen siendo objeto de debate o aún no han sido aprobados, como las modificaciones del acuerdo de la parte responsable para el sector privado y el uso de procesos de contratación no pública, la definición de una nueva política de concesión de licencias sobre la propiedad intelectual, las propuestas sobre la forma de colaborar

⁸ El Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada del PNUD, regla 19.01, permite al PNUD proporcionar ayuda de microcapital en forma de pequeñas subvenciones a través de un intermediario, que pueden ser organizaciones no gubernamentales o populares. Esta cantidad no puede superar los 150.000 dólares por subvención. Además, la política del PNUD exige que las subvenciones acumuladas a una misma organización no superen los 300.000 dólares en un ciclo de programa.

⁹ En el Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada del PNUD, la regla 16.05 indica que “la administración [...] de los recursos obtenidos del PNUD o a través de él se llevará a cabo con arreglo a sus respectivos [de la organización] reglamentos, normas, prácticas y procedimientos financieros únicamente en la medida en que no contravengan los principios del Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada del PNUD”. Las reglas del Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización contravienen las cláusulas 23 y 26 de la política de garantías apoyada por el PNUD.

mejor con el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización como parte responsable y los aumentos de la ayuda de microcapital a las mipymes actualizando la política implícita de microfinanciación del PNUD.

V. Conclusiones

51. Conclusión 1: Pertinencia. En un mundo cada vez más desigual, es de vital importancia apoyar el crecimiento y la transformación estructural del sector privado para reducir la pobreza, mitigar los efectos del cambio climático y promover la sostenibilidad. El PNUD, cuyo mandato es muy pertinente para estos propósitos, puso en marcha la mayoría de sus programas en los países donde las necesidades eran mayores y adaptó su método estratégico para promover la participación del sector privado en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. La visión del PNUD está sustentada en un posicionamiento institucional más sólido para reorientar la financiación privada hacia las inversiones sostenibles.

52. El mandato y la visión del PNUD de lograr que las empresas fueran más inclusivas, digitales y ecológicas respondieron bien a la necesidad de conciliar la atención mundial al crecimiento y el empleo con las ambiciones nacionales de descarbonización y transición energética, que se han tornado imperiosas debido al empeoramiento de la desigualdad y los efectos de las emisiones de combustibles fósiles en el cambio climático. El objetivo de los programas del PNUD es satisfacer las necesidades de las personas más expuestas al riesgo de quedar rezagadas o susceptibles de percibir efectos más profundos a causa de las conmociones externas (económicas y ambientales). El PNUD situó a los grupos de ingreso bajo, las mujeres y los jóvenes en la primera línea de sus programas y apoyó el crecimiento y la resiliencia de las microempresas y las pequeñas empresas, incluso cuando se desató la pandemia de COVID-19.

53. Para ayudar a superar los problemas persistentes que encuentran las mipymes y promover la transformación estructural del sector privado de manera que adopte prácticas más inclusivas y ecológicas, una vez aprobada la Agenda 2030, el PNUD hizo explícita en sus planes estratégicos y estrategias institucionales y temáticas su intención de potenciar la implicación del sector privado (incluidas las grandes empresas y las partes interesadas del sector financiero). Los documentos de los programas para los países también reflejaron la ambición del PNUD de trabajar más con el sector privado no solo para conseguir los objetivos económicos, sino manteniendo la atención en la gestión de los recursos naturales para incentivar procesos de producción más limpios y contribuir a reducir la huella ambiental de las empresas.

54. Reconociendo que el cambio buscado exigía inversiones privadas más abultadas en actividades económicas productivas, en consonancia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el PNUD reforzó su capacidad interna para colmar la laguna que habían dejado las instituciones financieras internacionales y otras organizaciones que siempre estuvieron dedicadas a promover el acceso a la financiación, a fin de definir estrategias e instrumentos que potenciaran las inversiones en consonancia con los Objetivos. Aunque sigue habiendo dudas sobre la amplitud y la solidez del posicionamiento del PNUD, la financiación sostenible se convirtió en un ámbito de ventaja comparativa para la organización, que respondía a las necesidades del sector privado.

55. Conclusión 2: Posicionamiento estratégico y coherencia. El PNUD no tenía un nicho concreto que lo convirtiera en el asociado más adecuado de los Gobiernos para promover el desarrollo del sector privado y la transformación

estructural. El valor agregado de la organización residía en la amplitud de su mandato y experiencia, lo que le permitía utilizar múltiples puntos de entrada para promover el cambio. El PNUD elaboró diversas ofertas para promover el desarrollo del sector privado y la transformación estructural que rara vez se reunieron en programas más coherentes que abordaran las necesidades más importantes del sector privado.

56. A excepción de algunos contextos de crisis prolongada, en los que el PNUD fue el principal proveedor de asistencia y a menudo desempeñó una función fiduciaria para las instituciones financieras internacionales, el PNUD no tenía una clara ventaja comparativa en el ámbito del desarrollo del sector privado y la transformación estructural que estuviera vinculada a sus capacidades técnicas especializadas o a su disponibilidad de recursos. El valor agregado del PNUD estaba ligado inextricablemente a la flexibilidad que le proporcionaba su mandato para elaborar respuestas y sistemas que respondieran mejor a las necesidades de los gobiernos y del sector privado.

57. El apoyo del PNUD al desarrollo del sector privado y a la transformación estructural abarcó todos los ámbitos de trabajo y niveles de intervención. El PNUD proporcionó un valioso asesoramiento sobre políticas cuando se le solicitó, reforzó las capacidades de las instituciones públicas nacionales y de los proveedores de servicios y ayudó a simplificar la normativa de las empresas públicas. A través de su sede y sus funciones regionales, el PNUD también creó numerosas herramientas e iniciativas para apoyar los programas en los países, que se integraron de forma poco coherente en los proyectos.

58. El PNUD no ideó una solución única para desarrollar el sector privado, sino que era preciso adaptar sus programas a las necesidades únicas de cada situación. No obstante, están dadas las condiciones para estudiar la manera en que podrían coordinarse mejor a nivel nacional los distintos programas del PNUD, incluidos los de financiación sostenible y gobernanza, para impulsar el cambio. El PNUD no cumplió las expectativas de llevar su estrategia del sector privado a los planos regional y nacional y fue infrecuente que se intercambiaran prácticas y limitada la colaboración entre ámbitos de trabajo.

59. Conclusión 3: Eficacia y profundidad del apoyo. El método general del PNUD para desarrollar el sector privado estuvo demasiado centrado en ofrecer capacitación a las microempresas y pequeñas empresas y ayudarlas a desarrollar ideas empresariales. Se lograron resultados importantes, pero quedaron interrogantes sobre la capacidad de respuesta de las intervenciones a las necesidades últimas del sector privado y la sostenibilidad general. Fueron escasos los proyectos integrados, que abarcaran intervenciones macroeconómicas y mesoeconómicas, al igual que la cooperación con asociados que podría haber aumentado la eficacia y la sostenibilidad del apoyo del PNUD a la fase de ejecución.

60. El PNUD dirigió la mayor parte de su apoyo al desarrollo del sector privado y a la transformación estructural de las intervenciones relativas a la ejecución con el propósito de aumentar la productividad y la resiliencia de las personas de ingresos bajos que, en su mayoría, trabajaban en el sector agrícola o tenían una empresa pequeña. Esas intervenciones desarrollaron el capital humano, aumentaron la motivación y contribuyeron a los beneficios económicos (conforme a lo que se deduce de los datos recogidos al respecto). En los países menos adelantados y en los contextos afectados por un conflicto, resultaron especialmente valiosos los métodos ascendentes para hacer frente a algunos de los problemas más inmediatos que encontraban los microempresarios y los pequeños empresarios, ya que era limitada la capacidad de absorción de las instituciones nacionales. Sin embargo, tanto en esos

como en otros entornos, las intervenciones fueron a menudo insuficientes para que las personas salieran del círculo vicioso de la pobreza, pues se basaron en supuestos no confirmados, como que la capacitación era la respuesta a las necesidades más acuciantes de los beneficiarios.

61. La eficacia del apoyo del PNUD se vio limitada por la escasa consideración de las perspectivas de mercado de las cadenas de producción a las que dio su apoyo, que habría sido posible mitigar si se hubieran utilizado con más coherencia los análisis comerciales y se hubieran establecido conexiones más sólidas con los intermediarios empresariales. No se dio suficiente importancia al papel de las grandes empresas, que podrían servir de apoyo a las microempresas y las pequeñas empresas, y crear puestos de trabajo, ampliar las oportunidades de comercialización y mejorar la resiliencia a las crisis. La labor realizada en el ámbito de los productos básicos alimentarios y agrícolas constituyó una importante excepción, pues el PNUD aprovechó su función de convocatoria para fomentar el diálogo entre el gobierno, las empresas multinacionales y los pequeños productores a fin de promover prácticas más sostenibles y la inclusión.

62. El PNUD tiene una ventaja comparativa gracias a su método integrado de desarrollo del sector privado y la transformación estructural, y no es que no entendiera la importancia de las intervenciones macroeconómicas y mesoeconómicas lo que le impidió trabajar en distintos niveles, sino que sus elecciones se vieron condicionadas por la disponibilidad de apoyo sostenido de los donantes y sus preferencias. La coordinación limitada con otras organizaciones dedicadas al desarrollo del sector privado y la transformación estructural también impidió al PNUD aprovechar todas las ventajas comparativas de su presencia en los países y su amplio mandato para tener más impacto. La adopción de métodos sectoriales o temáticos más limitados también habría permitido al PNUD ser más eficaz a la hora de integrar el trabajo en diferentes niveles (desde el macroeconómico hasta la ejecución) dentro de ámbitos manejables.

63. Conclusión 4: Elementos facilitadores del cambio. El PNUD logró fortalecer la capacidad de las instituciones públicas para prestar servicios al sector privado, en particular a las mipymes. La continuidad del apoyo del PNUD promovió la sostenibilidad de mecanismos nacionales más fuertes. Siguió sin aprovecharse las oportunidades de utilizar la función de convocatoria del PNUD para promover los vínculos interinstitucionales y facilitar la integración de las asociaciones empresariales y los proveedores privados de servicios.

64. Por el carácter de su mandato, para promover el desarrollo del sector privado y la transformación estructural mesoeconómica, el principal punto de entrada del PNUD consistió en fortalecer las instituciones públicas. Con el apoyo técnico y operacional del PNUD, estas instituciones mejoraron las capacidades de los emprendedores y les ofrecieron información, en particular sobre la forma de cumplir los requisitos fiscales y de inscripción. A través de su apoyo a los proveedores de servicios públicos, que a menudo tuvo una duración suficiente para promover la sostenibilidad institucional, el PNUD creó un entorno más propicio para las mipymes.

65. Para crecer, las empresas privadas necesitan el apoyo de un ecosistema de agentes, entre los que se cuentan las partes interesadas del sector privado que quizá tengan más conocimiento y experiencia directos acerca de la dinámica del mercado y capacidad para dar respuestas más rápidas. Salvo contadas excepciones, los proyectos del PNUD casi nunca tuvieron por objeto facilitar las conexiones institucionales entre los diferentes proveedores de servicios públicos y privados, como las cámaras de comercio internacionales y las asociaciones empresariales, que podrían eliminar distintos impedimentos para el crecimiento y la transformación de las empresas y promover los semilleros de empresas y la integración en las cadenas de valor. Esta

función, que dependía de un conocimiento más profundo acerca de la dinámica del sector privado que el que tenía el PNUD, habría permitido a la organización aprovechar todos los aspectos de la ventaja comparativa de su presencia sobre el terreno y su relación cercana con los gobiernos.

66. Conclusión 5: Acceso a la financiación y otros problemas persistentes para el crecimiento de las mipymes. La vía que ofrecería a las mipymes oportunidades de crecer y mejorar su resiliencia está plagado de obstáculos, principalmente relacionados con su capacidad para acceder a la financiación, mejorar su presencia digital y entrar en los mercados internacionales en condiciones justas. La postura del PNUD de no dejar a nadie atrás llevó a la organización a abordar algunos problemas de esos ámbitos, pero era necesario instituir medidas más sostenidas para no limitarse a la igualdad de oportunidades sino buscar la equidad y el cambio transformacional.

67. Las mipymes siguen encontrando muchos obstáculos para lograr sus objetivos económicos, muchos de los cuales dependen en alguna medida de su eficiencia operacional y su capacidad de producción. El crecimiento del sector privado está dificultado por la inestabilidad política, el acceso limitado a la electricidad y las deficiencias de infraestructura, los impuestos y tasas especiales, la demanda limitada y los sectores financieros poco desarrollados.

68. La integración del enfoque “no dejar a nadie atrás” en los programas del PNUD motivó que la organización prestara una atención sistemática a la inclusión de los grupos marginados (como los pequeños agricultores, las productoras o los migrantes) en las actividades comerciales sin dejar de promover la digitalización de las empresas más pequeñas para posibilitar que se incorporaran en los mercados mundiales. Las intervenciones del PNUD generaron beneficios económicos para algunos o a corto plazo, pero a menudo no lograron promover cambios más transformadores, dada la amplitud de las asimetrías de capacidad, las normas sociales y la dinámica de poder.

69. Las mipymes siguieron sin poder acceder a financiación básica, algo que el PNUD podría haber ayudado a conciliar si hubiera instituido medidas más sostenidas (por ejemplo, para definir mecanismos alternativos de calificación crediticia). La colaboración del PNUD con bancos nacionales en el pasado demostró que la organización era capaz de negociar condiciones más favorables para mejorar el acceso a la financiación, sobre todo en los países más desarrollados. Sin embargo, la colaboración del PNUD con las instituciones financieras y las organizaciones intermediarias y asociadas, así como el apoyo a las mipymes para que accedieran a las inversiones, no alcanzaron a facilitar la finalización de los acuerdos de inversión. El PNUD hizo intentos poco resueltos por fomentar la confianza de los mercados y reducir el riesgo de las inversiones mediante intervenciones en materia de gobernanza y estado de derecho, sobre todo en los países de ingreso bajo, donde las necesidades eran mayores.

70. Conclusión 6: El sector privado como asociado. El cambio en la visión y las estrategias del PNUD sobre la colaboración con el sector privado no se tradujo en un cambio de la cultura de la organización. El PNUD tuvo dificultades para tratar al sector privado como un auténtico asociado en lugar de como un mero beneficiario. Aunque hace tiempo que se reconoció la necesidad de mejorar el marco normativo interno para que la interacción con el sector privado fuera más eficaz y fluida, aún no se han aplicado todas las mejoras necesarias.

71. Al fortalecer la participación del sector privado, paso ineludible para lograr la Agenda 2030, el PNUD halló numerosas oportunidades de cambio transformador. Sin embargo, también cuestionó en parte el paradigma de desarrollo del PNUD (centrado en prestar apoyo a los gobiernos) y puso en tela de juicio la idoneidad de las políticas

y herramientas institucionales de colaboración. A pesar de que hace tiempo que se reconoció la necesidad de examinar sus instrumentos, el PNUD tardó mucho tiempo en definir cómo lo haría, y aún no se han acordado ni aplicado muchas de las recomendaciones de cambio formuladas internamente.

72. El PNUD mantuvo una actitud conservadora hacia el sector privado y en particular hacia las grandes empresas. Más allá de respetar los procesos de diligencia debida, cuyo objeto es garantizar el compromiso de las empresas con los valores básicos de las Naciones Unidas, los directivos del PNUD a menudo consideraron que no era factible mitigar ni gestionar el riesgo demasiado alto para la reputación que entrañaba contratar al sector privado.

73. Dado que su visión de potenciar la colaboración con el sector privado para los Objetivos llevó al PNUD a considerar colaboraciones con empresas más grandes que las que solía apoyar, la organización hizo lo posible por detectar posibilidades de cambio para transformar los modelos de negocio de las empresas. Se obtuvieron mejores resultados cuando el PNUD aprovechó las iniciativas de sostenibilidad existentes en las empresas y los incentivos financieros y normativos externos, en lugar de abogar por aplicar sus propios instrumentos. Con algunas excepciones, el PNUD no modificó su relación con el sector privado ni estableció alianzas entre iguales. Las grandes empresas y las redes mundiales de voluntarios rara vez se comprometieron a promover un cambio de las normas del sector privado para obtener los resultados deseados.

VI. Recomendaciones

74. Sobre la base de las conclusiones anteriores, la evaluación formula seis recomendaciones interrelacionadas.

75. Recomendación 1. El PNUD debería definir cómo se podrían aprovechar mejor sus múltiples ofertas de servicios para promover un apoyo más integrado y coherente al desarrollo del sector privado y la transformación estructural.

76. El PNUD debería elaborar una teoría completa del cambio que guíe su estrategia de desarrollo y colaboración con el sector privado a fin de determinar la manera en que los servicios que ofrece ayudan al sector privado a atender las necesidades de crecimiento, resiliencia y transformación de sus prácticas para lograr una mayor sostenibilidad. La aplicación de esa teoría —que debería repetirse en el plano regional o nacional y llevarse a cabo en consulta con las partes interesadas del sector privado— debería ayudar al PNUD a priorizar un conjunto concreto de intervenciones que respondan mejor a las necesidades de las empresas, favoreciendo al mismo tiempo la integración de diferentes instrumentos para aumentar la eficacia del apoyo.

77. Recomendación 2. En todos sus proyectos, incluidos los centrados en el apoyo a los medios de subsistencia, el PNUD debería integrar mejor los métodos del mercado y la promoción de las cadenas de suministro y de valor, sobre todo en los países de ingreso mediano.

78. El diseño de todos los proyectos del PNUD destinados a promover el desarrollo o la transformación estructural del sector privado, incluidos los microempresarios y los pequeños empresarios, debería cuestionar la comerciabilidad de los productos o servicios a los que presta apoyo. Si se detectan problemas, el PNUD debería intentar no responder automáticamente creando instituciones, programas o iniciativas para abordar la cuestión. En la medida de lo posible, el PNUD debería apoyarse en las instituciones nacionales existentes y reforzar su capacidad para aumentar la sostenibilidad, y potenciar su colaboración con las cámaras de comercio y las asociaciones empresariales en tanto que facilitadoras del crecimiento del sector privado.

79. En cuanto al comercio, el PNUD debería colaborar más con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo y el Centro de Comercio Internacional para velar por que se integren todas sus herramientas y capacidades, que la presencia del PNUD en los países contribuirá a difundir aún más. Además, debería dar más apoyo al comercio electrónico ejecutando intervenciones más amplias.

80. Recomendación 3. Las oficinas del PNUD en los países deberían fortalecer su apoyo al desarrollo del sector privado y la transformación estructural centrándose en los sectores que puedan hacer contribuciones significativas para reducir la pobreza y ecologizar la economía.

81. El PNUD debería basar sus programas en los análisis de mercado existentes, incluidos los mapas para inversores en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, o estudiar instrumentos de análisis prospectivo para localizar ámbitos en los que pueda implicarse en el futuro, por ejemplo, para promover la economía circular. Los métodos sectoriales deberían evaluar a fondo los obstáculos que dificultan el crecimiento y la transformación estructural, como los reglamentos e incentivos normativos, y trabajar con los asociados en múltiples puntos de entrada para poner en marcha intervenciones de mayor impacto.

82. Recomendación 4. El PNUD debería potenciar su colaboración con las grandes empresas y la red de empresas del sector privado, tanto en el plano mundial como regional y nacional, para promover la integración de las mipymes en la cadena de valor mundial en condiciones justas y la transformación estructural del sector privado a mayor escala.

83. El PNUD debería facilitar el diálogo entre empresas de diferentes tamaños y posiblemente crear consejos asesores empresariales sobre ámbitos temáticos o geográficos importantes para la colaboración. En esos diálogos, podría concebir ofertas que respondan mejor a los incentivos del mercado o sean acordes a las iniciativas de sostenibilidad de las empresas. Las enseñanzas extraídas de la experiencia del PNUD con los mecanismos de diálogo sobre los sistemas de productos básicos alimentarios y agrícolas, el grupo directivo sobre el impacto de los ODS y el grupo consultivo establecido para la Dirección Regional de África deberían utilizarse para fundamentar las condiciones de estas plataformas.

84. El PNUD debería aclarar su posicionamiento y su apoyo para que el sector privado desempeñe una función más importante en la labor para reducir la desigualdad. Los conocimientos adquiridos a través de la aplicación del Llamamiento a la Acción Empresarial deberían integrarse en futuras iniciativas y proyectos para continuar promoviendo prácticas empresariales inclusivas.

85. Recomendación 5. El PNUD debería determinar y examinar a fondo todos los factores que influyen en las decisiones de los inversores de apoyar a las empresas privadas de los países en desarrollo y centrarse en aquellos que estén más en consonancia con sus capacidades y ventajas comparativas.

86. El PNUD debería centrarse en reducir el riesgo de las políticas y aumentar la capacidad productiva y de gestión del sector privado para atraer inversiones nacionales y extranjeras, en particular elaborando planes de negocios financiables y una reserva de proyectos listos para recibir inversiones. Además, debería seguir facilitando la colaboración de las instituciones financieras nacionales e internacionales y los servicios intermediarios a fin de que los flujos de financiación estén más armonizados para crear oportunidades para los Objetivos en el sector privado.

87. Recomendación 6. El PNUD debería ultimar los cambios en sus políticas y reglamentos a partir de las recomendaciones de su equipo de tareas interno sobre el sector privado.

88. El PNUD debería crear instrumentos que faciliten la participación del sector privado como asociado, incluso en iniciativas elaboradas conjuntamente. Si se considera apropiado y el Administrador da su aprobación, el PNUD debería presentar propuestas para modificar su Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada a la Junta Ejecutiva para que esta delibere al respecto, siguiendo los procedimientos establecidos.

89. Es preciso dar seguimiento a la aplicación de la política revisada de diligencia debida a intervalos regulares para velar por que los problemas de capacidad y otros aspectos no obstaculicen la toma de decisiones rápida. Además, debería digitalizar la evaluación de riesgos y habilitar el uso de recursos externos para agilizar el cotejo de información.

90. El PNUD debería proporcionar orientaciones claras a su personal sobre la aplicación de las normas según el tipo de colaboración y asegurarse de que se difundan como corresponde para promover una cultura institucional que responda a los riesgos y reconozca la función del sector privado en el desarrollo más ampliamente.
