



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
20 de noviembre 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

Evaluación de la contribución del PNUD a la reducción de la pobreza

Resumen ejecutivo

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción.....	2
II. Antecedentes	4
III. Resultados	5
IV. Conclusiones	10
V. Recomendaciones	15



I. Introducción

1. A pesar de los avances logrados desde la segunda guerra mundial, especialmente en algunas partes de Asia, la pobreza extrema sigue estando muy difundida en muchas partes del mundo. Según el umbral de la pobreza fijado por el Banco Mundial en 1,25 dólares de los Estados Unidos por día (a precios de 2005), todavía hay casi 1.300 millones de personas que viven en la pobreza, aunque esta cifra ha disminuido en comparación con los más de 1.900 millones en 1981. Sin embargo, la pobreza no es solamente la falta de ingresos suficientes: es un fenómeno multidimensional que representa la falta de la propia capacidad para vivir con libertad y dignidad, con pleno potencial para alcanzar los objetivos vitales. Aunque más difíciles de evaluar, varios indicadores de la pobreza multidimensional (por ejemplo, el Índice de Pobreza Multidimensional) sugieren que todavía queda mucho por hacer.

2. Con este panorama, la reducción de la pobreza es un aspecto central de la labor de las Naciones Unidas en materia de desarrollo y un elemento esencial del mandato y la misión del PNUD. Entre 2004 y 2011, el PNUD destinó más de 8.500 millones de dólares de los Estados Unidos a actividades clasificadas dentro del marco de reducción de la pobreza. Esta cifra representa aproximadamente el 26% de todos los gastos de los programas durante este período. Dada la multiplicidad de los canales a través de los cuales la pobreza puede verse afectada, la aportación de fondos para la reducción de la pobreza que se realiza a través de las diversas intervenciones del PNUD, incluidas las realizadas en los ámbitos de la gobernanza, el medio ambiente y la prevención y recuperación de crisis, ha aumentado significativamente.

3. El papel fundamental que desempeña la reducción de la pobreza en la labor del PNUD y los importantes recursos destinados a la reducción de la pobreza son el principal elemento que justifica esta evaluación. La evaluación de la contribución del PNUD a la reducción de la pobreza se incluyó por vez primera en el programa de trabajo de la Oficina de Evaluación aprobado por la Junta Ejecutiva en junio de 2009. Utilizando principalmente los datos objetivos disponibles, la evaluación se realizó entre finales de 2011 y principios de 2012 y se presentará ante la Junta Ejecutiva en enero de 2013. La evaluación persigue dos amplios objetivos: en primer lugar, mejorar la rendición de cuentas del PNUD ante la Junta Ejecutiva y otros agentes interesados en la labor del PNUD, y en segundo lugar, aprender de la experiencia y utilizarla para mejorar los resultados del PNUD en el futuro.

4. En concreto, la evaluación persigue cuatro objetivos: a) valorar el papel que desempeña el PNUD y su contribución a la reducción de la pobreza según unos claros criterios de evaluación: efectividad, eficacia y sostenibilidad, en apoyo del objetivo de rendición de cuentas; b) identificar los factores que han afectado a la contribución del PNUD, contestando a la pregunta de por qué el PNUD ha actuado de una determinada manera y en distintas circunstancias, en apoyo del objetivo de aprendizaje de la evaluación; c) llegar a conclusiones estratégicas en relación con la contribución del PNUD a la reducción de la pobreza; y d) formular recomendaciones prácticas a fin de mejorar la contribución del PNUD a la reducción de la pobreza, especialmente para su incorporación en el nuevo plan estratégico del PNUD.

5. Para determinar el alcance de la presente evaluación, la Oficina de Evaluación ha tenido en cuenta el concepto multidimensional de la pobreza utilizado por el PNUD y la naturaleza de las actividades que el PNUD lleva a cabo con el fin de promover el objetivo de la reducción de la pobreza. Aunque el PNUD realiza intervenciones a nivel regional y mundial, es a nivel nacional donde la actuación del PNUD es realmente determinante. Por tanto, la evaluación se centra en principio en la diferencia que supone la contribución del PNUD a la reducción de la pobreza a este nivel, pero va más allá de los programas por países del PNUD y analiza todas las formas en que el PNUD ha contribuido a la reducción de la pobreza en un país concreto, incluida la labor que ha realizado, por ejemplo, a través de sus intervenciones regionales o mundiales. No obstante, centrándose solamente en el nivel de país, la evaluación no refleja el papel de liderazgo ni la contribución sustantiva general del PNUD en la esfera de la reducción de la pobreza.

6. La evaluación abarca el período transcurrido desde 2000 y comprende todas las intervenciones del PNUD en un país, incluidas las actividades de política general y de ejecución de proyectos. En concreto, la evaluación no se ha limitado a las actividades llevadas a cabo en el marco de la reducción de la pobreza, y ha ido más allá para ocuparse también de otras esferas de actividad. Se ha adoptado este enfoque amplio por el reconocimiento de la existencia de dos tipos de aspectos plurales que son pertinentes en el contexto de la reducción de la pobreza. El primero de ellos se refiere a la multiplicidad de canales a través de los que las intervenciones pueden afectar a la pobreza. Por lo tanto, las intervenciones en las esferas de la gobernanza, la energía y el medio ambiente, la prevención y recuperación de crisis y la igualdad de género, que normalmente no entran en el marco de la reducción de la pobreza, pueden causar también profundas repercusiones en la pobreza.

7. El segundo aspecto plural se refiere a la naturaleza multidimensional de la pobreza humana (diferenciada de la pobreza económica). Aunque muchas de las actividades que las oficinas del PNUD en los países llevan a cabo en el marco de la reducción de la pobreza abordan directamente la dimensión económica de la pobreza, también hay otras actividades que tienen el potencial de abordar otras dimensiones no económicas. Ejemplos de ello son las intervenciones de ejecución de proyectos en las esferas de la gobernanza, las cuestiones de género y el HIV/SIDA, y las actividades de política general que implican asesoramiento sobre políticas, apoyo a la planificación basada en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, apoyo para la preparación de los informes nacionales sobre desarrollo humano, etc. Solo un enfoque amplio de la evaluación puede reflejar el doble aspecto plural de los múltiples canales y de las múltiples dimensiones de la pobreza.

8. Con base en resultados reales a nivel de país, la evaluación utiliza principalmente los datos objetivos de las evaluaciones del PNUD. Entre ellos, los datos de las evaluaciones de los resultados de desarrollo a nivel nacional (que abarcan 67 programas por países) y de las amplias evaluaciones temáticas realizadas por la Oficina de Evaluación Independiente del PNUD. También se incluyen las evaluaciones descentralizadas de calidad asegurada encargadas por las dependencias de programas. Cabe observar que, como consecuencia de este enfoque, es posible que la evaluación no refleje todas las iniciativas dirigidas a la reducción de la pobreza llevadas a cabo recientemente por el PNUD. En algunos casos, las iniciativas emprendidas por el PNUD para abordar una cuestión identificada en la evaluación serán objeto de mención porque implican una intención estratégica del PNUD, pero no se incluirán en los resultados de la evaluación si todavía no existen

pruebas objetivas de los resultados realmente conseguidos. Además, la evaluación se centra también en cuestiones sistemáticas de la labor del PNUD en la reducción de la pobreza, y no en si el PNUD ofrece mejores resultados en un ámbito de intervención o en otro.

II. Antecedentes

9. A principios de la década de 1990, el PNUD había pasado de transferir los recursos de asistencia técnica para los países en que se ejecutaban programas a través de organismos especializados de las Naciones Unidas, a una organización programática con sus propios mandato y recursos directamente destinados a los países en que se ejecutaban los programas. La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de 1995 constituyó un momento decisivo para volver a incluir la reducción de la pobreza en el programa mundial de desarrollo y el PNUD respondió en consecuencia. A mitad de la década de 1990, el PNUD se centraba explícitamente en la reducción de la pobreza, tal y como confirmó el entonces Administrador del PNUD, quien manifestó literalmente en 1995: “tengamos presente que el PNUD es la organización dedicada a la lucha contra la pobreza dentro de las Naciones Unidas, una empresa mundial común contra la pobreza”.

10. Una vez que el PNUD hubo definido la reducción de la pobreza como objetivo, también tenía que identificar los ámbitos donde deseaba desempeñar su papel. En el documento de 1998 del Administrador del PNUD titulado “Un enfoque más selectivo” (DP/1998/5), la reducción de la pobreza figuraba como uno de los cinco objetivos y aspectos de su labor en la erradicación de la pobreza. El primer marco de financiación multianual (2000-2003) identificó los ámbitos más generales de la ayuda, incluidos los destinados a la reducción de la pobreza. Al mismo tiempo, el PNUD empezó a llevar el registro oficial de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y a encargarse de asegurar su utilización eficaz en la planificación a todos los niveles. El segundo marco de financiación multianual (2004-2007) fijó un objetivo general en relación con la pobreza: erradicar la pobreza extrema y reducir sustancialmente la pobreza general. El documento del segundo marco de financiación multianual (DP/2003/32) establecía: que la Declaración del Milenio y los Objetivos de Desarrollo del Milenio representan la base general de todas las actividades del PNUD durante el período del marco de financiación multianual; que los Objetivos de Desarrollo del Milenio constituirán el núcleo de los objetivos estratégicos de las organizaciones; y que los Objetivos de Desarrollo del Milenio codifican y concretan en metas muy específicas, por primera vez, los conceptos de desarrollo humano y erradicación de la pobreza que el PNUD viene propugnando desde hace mucho tiempo.

11. En 2008, la Junta Ejecutiva reiteró su decisión de dar total prioridad a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y a la reducción de la pobreza. En cumplimiento del compromiso para con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el apartado 1 del documento sobre el plan estratégico del PNUD para el período 2008-2013 (DP/2007/43/Rev.1) recalca que, en este sentido:

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) presta apoyo a los procesos nacionales dirigidos a acelerar los avances en materia de desarrollo humano con miras a erradicar la pobreza por medio del desarrollo, un crecimiento económico equitativo y sostenido y el fomento de la capacidad.

Ello significa que el PNUD debe encaminar toda su labor de promoción, asesoramiento de políticas y apoyo técnico y todas sus contribuciones dirigidas a dar mayor coherencia al desarrollo a nivel mundial a un único resultado definitivo: un verdadero mejoramiento de la vida de las personas y de las opciones y oportunidades que se les ofrecen.

12. El plan estratégico concretó su planteamiento de la reducción de la pobreza a través de: a) la promoción del crecimiento inclusivo, la igualdad entre los géneros y la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio; b) el fomento de la globalización inclusiva; y c) la mitigación de los efectos del VIH/SIDA en el desarrollo humano. Estas actividades promoverían el objetivo general: reforzar la capacidad nacional y local para lograr un crecimiento inclusivo, reducir la pobreza y la desigualdad y frenar la propagación del VIH/SIDA.

13. Aunque en la segunda mitad de la década de 1990 había un compromiso claro de integrar la pobreza en la labor del PNUD, en el primer marco de financiación multianual hay pocos datos que evidencien este enfoque. El segundo marco de financiación multianual vincula cada objetivo a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, pero a menudo deja de lado a los pobres o al menos no les menciona expresamente (es decir, se centra en las cuestiones relativas a la pobreza, pero no en los pobres). Sin embargo, en el plan estratégico, el formato es más propicio a debatir el enfoque del PNUD dentro de cada esfera prioritaria de actuación y la prioridad de la reducción de la pobreza queda claramente expresada.

III. Resultados

14. **Resultado 1: El PNUD ha adoptado un enfoque pragmático y flexible de la promoción de las iniciativas para la reducción de la pobreza, que ha variado en función del contexto nacional de los distintos países.** Los datos objetivos demuestran que, en general, la eficacia de los esfuerzos del PNUD en favor de la reducción de la pobreza se ha visto impulsada por su capacidad de adaptar su enfoque al contexto nacional concreto. El PNUD ha demostrado tener presente que el mismo enfoque no funciona en todos los lugares, porque tanto las causas inmediatas como las posibles soluciones al problema de la pobreza varían entre los distintos países, dependiendo de factores como el nivel de desarrollo, si el país tiene una economía de mercado consolidada o emergente, si se trata de una sociedad estable, afectada por conflictos o de posguerra, etc.

15. **Resultado 2: Los recursos que el PNUD destina a la reducción de la pobreza son difíciles de determinar porque la pobreza se aborda, en mayor o menor medida, en todas sus esferas prioritarias.** En términos sencillos, es posible determinar el compromiso del PNUD para con la reducción de la pobreza a través de sus gastos relativos en proyectos destinados a la reducción de la pobreza (dondequiera que éstos se enmarquen). En su Informe Anual de 2009, el Administrador del PNUD observó que, aunque la clasificación de los gastos con respecto a una sola esfera prioritaria facilita la preparación de informes, las oficinas en los países informan sobre el apoyo a la reducción de la pobreza y al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en tres esferas prioritarias por lo menos. Por lo tanto, la situación se complica en la práctica y la proporción de programas del PNUD dedicados a la reducción de la pobreza se hace más imprecisa cuando los

proyectos, que según se ha informado contribuyen a la reducción de la pobreza, no están realmente diseñados para ello.

16. Resultado 3: El PNUD ha demostrado su eficacia a la hora de integrar el programa de reducción de la pobreza desde una perspectiva multidimensional del desarrollo humano en foros nacionales de debate sobre desarrollo socioeconómico. La evaluación ha podido constatar que el PNUD ha contribuido de forma valiosa a la introducción del programa de reducción de la pobreza desde la perspectiva multidimensional del desarrollo humano en el debate público en la gran mayoría de los países donde se ejecutan los programas. El PNUD ha logrado esta influencia de diversas formas, por ejemplo, mediante la publicación de los Informes Nacionales sobre Desarrollo Humano y de los informes relativos a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y con frecuencia a través del apoyo a los gobiernos en la preparación de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) y otros documentos de planificación y estrategia nacional de desarrollo.

17. Los datos objetivos examinados en esta evaluación sugieren, sin embargo, que el PNUD se ha posicionado satisfactoriamente en la mayoría de los países como firme defensor de la necesidad de adoptar un enfoque multidimensional ante la pobreza (en el sentido de “pobreza humana”), como eje central de la estrategia de desarrollo. El problema es que en algunos países, debido a factores étnicos, geográficos, políticos o culturales, tradicionalmente no se ha comprendido bien el concepto amplio de la pobreza humana multidimensional. El PNUD sigue intentando encontrar formas de que se preste más atención a la importancia de la reducción de la pobreza en sus múltiples dimensiones a través de campañas de promoción específicas con sus asociados de la administración central o dando más espacio a la sociedad civil o a las instancias gubernamentales descentralizadas para que puedan expresar sus propias necesidades y preocupaciones, entre las que a menudo se incluyen cuestiones sociales.

18. Resultado 4: Cuando ha tenido oportunidad, el PNUD ha apoyado de forma eficaz los esfuerzos nacionales por desarrollar la capacidad de formular políticas pragmáticas a favor de los pobres. El éxito del PNUD al introducir el programa de reducción de la pobreza y desarrollo humano en el centro del debate público (como ya se ha mencionado) constituye por sí mismo una contribución a la creación de un entorno propicio para la formulación de políticas en favor de los pobres, pero su contribución ha ido más allá. También ha ayudado a reforzar capacidades en las esferas del seguimiento de la pobreza, el análisis estadístico y el desarrollo de marcos de actuación que son esenciales para la formulación de políticas en favor de los pobres, a menudo en apoyo de las capacidades nacionales para desarrollar e implementar los DELP y otros instrumentos de planificación de estrategias nacionales de desarrollo.

19. Resultado 5: Cuando el PNUD ha ido más allá del apoyo a la creación de un entorno favorable a los pobres y ha pasado al apoyo directo a las autoridades nacionales en su formulación de políticas en favor de los pobres, su éxito resulta menos evidente. El éxito del PNUD en la creación de un entorno favorable a los pobres aumenta la posibilidad de influir eficazmente en la formulación de políticas por parte de los gobiernos nacionales, pero no la garantiza. La capacidad de influir directamente en las políticas concretas exige esfuerzos adicionales e intervenciones estratégicas. Los datos objetivos examinados en la presente evaluación demuestran que, si bien el PNUD ha obtenido algún logro

importante en este sentido, en general ha tenido menos éxito en la influencia en políticas concretas que en la creación de entornos propicios para que los propios gobiernos elaboren políticas en favor de los pobres. Los instrumentos principales del PNUD para influir directamente en las políticas son el asesoramiento técnico, la presentación de alternativas políticas y de ideas aplicadas en otros países, y mediante estudios diagnósticos.

20. Resultado 6: El éxito del PNUD en la esfera de las actividades de política general se explica en parte por su relación con las autoridades nacionales y por su enfoque de una amplia participación. El éxito del PNUD en su labor de política general se debe en parte a la especial relación que a menudo mantiene con los asociados del gobierno nacional. Esta relación es compleja y con frecuencia se caracteriza por la cercanía y la confianza que ofrece la percepción de neutralidad o imparcialidad y reforzada por el compromiso a largo plazo del PNUD. Además, la percepción de neutralidad o imparcialidad del PNUD o de su papel como socio de confianza no se da solamente por ser parte de las Naciones Unidas, sino que a menudo queda reflejada en las actividades del PNUD, por ejemplo, en tiempos de crisis.

21. Resultado 7: La contribución directa del PNUD a la reducción de la pobreza en muchos casos no está clara. Los resultados del PNUD en una amplia gama de proyectos destinados directamente a la reducción de la pobreza son inevitablemente heterogéneos. El conjunto de las evaluaciones abarca muchos buenos ejemplos y también otros muchos mediocres. Hay proyectos que son muy efectivos pero no muy eficientes (si se pierden oportunidades de aprovechar la experiencia para una mayor contribución) o que no es probable que conduzcan a resultados sostenibles. La clave está, sin embargo, en la limitada capacidad que tiene el PNUD para demostrar si sus actividades de reducción de la pobreza han contribuido o no a cambiar de forma significativa la vida de las personas a las que intenta ayudar. Esta situación es especialmente problemática porque a menudo se produce en relación con proyectos que están diseñados para experimentar soluciones (a veces innovadoras) para la reducción de la pobreza. Las evaluaciones son limitadas, e incluso cuando se realizan, no existen bases de referencia que faciliten el rigor en la evaluación. Se trata en parte de un problema técnico (cómo controlar y evaluar los resultados o incluso la repercusión de la labor del PNUD), pero también refleja la falta de atención hacia los pobres. En resultados posteriores se señala que en muchas ocasiones los pobres no son los beneficiarios directos o solo se benefician ligeramente y de forma indirecta.

22. Resultado 8: Aun cuando el PNUD lleva a cabo actividades orientadas expresamente a la reducción de la pobreza, el enfoque no suele estar orientado a los pobres y tiende a depender del proceso de filtración. El asesoramiento sobre políticas que el PNUD ofrece a los gobiernos nacionales, por ejemplo, a través de su participación en la preparación de los planes nacionales de desarrollo y de las estrategias de reducción de la pobreza, suele reflejar una clara concienciación de que la estrategia de desarrollo a favor de los pobres tiene que ir más allá del enfoque de filtración —es decir, de la idea de que los beneficios de las actividades generales de desarrollo acaban finalmente filtrándose a los pobres— y debe incorporar medidas específicas con el fin de transmitir un enfoque favorable a los pobres en el marco normativo. Sin embargo, la presente evaluación considera que, cuando se trata de proyectos específicos destinados a apoyar la reducción de la pobreza, la

tendencia general es basarse en el proceso de filtración en vez de realizar intentos conscientes de introducir elementos a favor de los pobres en el diseño del proyecto.

23. Resultado 9: Por lo general, el PNUD ha hecho buen uso de sus alianzas en el seno de las Naciones Unidas, pero se han perdido oportunidades, especialmente con respecto a abordar los aspectos no económicos de la pobreza. En general, el PNUD hace un buen uso de su colaboración con otros organismos de desarrollo de dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas para intensificar sus esfuerzos en el alivio de la pobreza. El hecho de que en muchos países el PNUD desempeñe un papel primordial de apoyo a los esfuerzos nacionales de coordinación de la ayuda facilita el establecimiento de alianzas. Algunas de las alianzas más sólidas en la labor de reducción de la pobreza son las establecidas con el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización en el sector de los microcréditos y en esferas como la descentralización y la gobernanza local.

24. Resultado 10: La promoción de la reducción de la pobreza a través de las actividades del PNUD en la esfera de la gobernanza democrática tiene un gran potencial, pero los resultados del PNUD en cuanto al aprovechamiento de este potencial son heterogéneos. La mejora de la gobernanza democrática es un ámbito importante de las intervenciones del PNUD en la mayoría de los países donde se ejecutan los programas. Se trata de programas nacionales —como reformas legales destinadas a mejorar el acceso a la justicia, creación de capacidad de los parlamentarios y apoyo a los esfuerzos nacionales de lucha contra la corrupción— y de programas locales, como los de fortalecimiento de la descentralización y la gobernanza local. El PNUD hace un mayor uso del enfoque basado en los derechos humanos al formular sus programas para la reducción de la pobreza. Todas estas actividades son importantes, no solo para mejorar la calidad de la propia gobernanza, sino también para crear un entorno propicio para la formulación de políticas que respondan a las necesidades de las personas pobres y vulnerables. Lamentablemente, sin embargo, no suelen aprovecharse satisfactoriamente las relaciones sinérgicas entre la gobernanza y la pobreza.

25. Resultado 11: A pesar de algunos logros, existe un potencial no aprovechado en cuanto a la integración del objetivo de reducción de la pobreza en las actividades del PNUD relativas a la energía y el medio ambiente. Las intervenciones del PNUD en la cartera de medio ambiente demuestran una concienciación general del nexo existente entre pobreza y medio ambiente, el reconocimiento de que el estado del medio ambiente y el destino de los más pobres están estrechamente vinculados entre sí. La existencia de este nexo implica que los programas y proyectos medioambientales pueden también, en principio, utilizarse como herramientas para la reducción de la pobreza, diseñando intervenciones de tal forma que las actividades destinadas a proteger el medio ambiente se combinen de manera sinérgica para promover medios de subsistencia sostenibles para los pobres. Existe potencial para ello en toda la cartera de medio ambiente, incluso en el ámbito de las industrias extractivas. En cierto modo, el PNUD consigue hacer realidad esta posibilidad, pero no lo hace de forma homogénea en todos los países. Además, el análisis de los estudios de casos concretos de la reciente evaluación sobre este nexo en el PNUD¹ ha revelado que es más probable encontrar este nexo en los proyectos

¹ PNUD, *Evaluación de la contribución del PNUD a la gestión ambiental para la reducción de la pobreza: el nexo entre pobreza y medio ambiente*. Oficina de Evaluación del PNUD, Nueva York, 2010.

medioambientales que en los proyectos destinados a apoyar la reducción de la pobreza.

26. Resultado 12: La reducción de la pobreza ha estado integrada de forma habitual en la labor del PNUD en apoyo de la prevención y recuperación de crisis, pero se han perdido algunas oportunidades. El PNUD reconoce que los desastres y los conflictos violentos están entre las más graves amenazas para los avances en materia de desarrollo humano. Por lo tanto, la prevención y la recuperación de situaciones de crisis constituyen los elementos centrales de su labor, apoyando a los países a gestionar los conflictos y los riesgos de desastres naturales y a reconstruir su capacidad de recuperación una vez que la crisis ha pasado. La labor de recuperación de situaciones de crisis se basa en evaluaciones conjuntas de necesidades, y el PNUD actúa como puente entre las actividades humanitarias y las medidas de desarrollo a más largo plazo. Sin embargo, aunque las prioridades estratégicas del PNUD reconocen la vinculación existente entre la reducción de la pobreza, el desarrollo sostenible y la reducción del riesgo de desastres, estas estrategias no se aplican de forma sistemática. Además, a pesar de que gran parte de la labor del PNUD sobre recuperación en situaciones posteriores a una crisis se centra en abordar las necesidades de los pobres y en ayudar a las personas mediante la generación de medios de subsistencia y oportunidades económicas, el PNUD no siempre ha tenido éxito al promover estrategias de reducción de la pobreza que tengan en cuenta las situaciones de conflicto.

27. Resultado 13: En muchos casos, no se han adoptado medidas sistemáticas para optimizar los beneficios de proyectos innovadores, experimentales y a pequeña escala, destinados a la reducción de la pobreza, facilitando su ampliación. Las oficinas del PNUD en los países a menudo llevan a cabo innovadores proyectos de ejecución que pueden provocar una importante repercusión en la reducción de la pobreza y en el desarrollo humano. Muchos de ellos pertenecen a la cartera de proyectos sobre la pobreza, pero incluso aquellos que pertenecen a otras carteras, como la de gobernanza democrática, energía y medio ambiente y prevención y recuperación de situaciones de crisis, tienen también a veces repercusiones sobre la pobreza. No todos estos proyectos han logrado alcanzar sus objetivos inmediatos, pero incluso en los casos en que lo hacen, dada la pequeña envergadura de estos proyectos, los beneficios directos de los mismos es posible que no justifiquen los costes fijos del tiempo y el esfuerzo que el personal del PNUD debe dedicarles. Una de las principales formas de garantizar que los escasos recursos se utilizan de forma eficaz es que el PNUD facilite la reproducción o la ampliación de estos proyectos, ya sea de directamente o a través de otros organismos, en colaboración o no con el PNUD. En la práctica, sin embargo, el PNUD no hace lo suficiente para facilitar este proceso.

28. Resultado 14: La eficacia se pone a menudo en peligro por la falta de establecimiento de vínculos constructivos entre las intervenciones de ejecución y las de política general. Los recursos destinados a las actividades de ejecución se utilizan con la máxima eficacia tanto cuando se vinculan a proyectos a gran escala para aprovechar las posibles sinergias entre los niveles micro y macro, como cuando la experiencia adquirida se utiliza en la formulación de marcos normativos y en el diseño de proyectos a gran escala. Poner a prueba distintos enfoques para influir en las políticas es potencialmente importante en este sentido. A veces, el PNUD ha conseguido establecer vínculos productivos a niveles micro y macro, pero la

mayoría de las actividades de ejecución se llevan a cabo como proyectos independientes sin ningún vínculo importante con el nivel a gran escala.

29. Resultado 15: La capacidad del PNUD para incorporar con firmeza la noción del desarrollo humano en el discurso nacional ha incrementado las posibilidades de sostenibilidad de los resultados a los que contribuye en la esfera de la reducción de la pobreza. Como ya se ha señalado, la labor del PNUD en la incorporación del programa de desarrollo humano en el discurso nacional de la mayoría de los países donde ejecuta sus programas ha sido extraordinaria, y ello ha contribuido a incrementar la sostenibilidad de sus esfuerzos en la reducción de la pobreza. Si continuarán o no buscándose en serio estrategias para la reducción de la pobreza, partiendo de la contribución del PNUD, dependerá en gran medida de la implicación nacional en la aplicación del principio de que las estrategias de desarrollo deben dar prioridad al desarrollo humano en general y no solo a la prosperidad económica.

30. Resultado 16: La sostenibilidad también se ha visto incrementada en países donde el PNUD ha logrado mejorar la capacidad nacional para la formulación de políticas en favor de los pobres. Sin embargo, no hay amplias evidencias de que la capacidad nacional se haya mejorado de forma sostenida, especialmente en los países donde la capacidad es más débil. El PNUD está haciendo un importante esfuerzo para apoyar el desarrollo de capacidades y para fomentar la implicación nacional en todos los aspectos de la labor de lucha contra la pobreza y, aunque hay algunos claros ejemplos donde se ha creado capacidad útil en esferas esenciales para la reducción de la pobreza, la probabilidad de su sostenibilidad suele ser ambigua.

IV. Conclusiones

31. Conclusión 1: El PNUD ha realizado una importante contribución a los esfuerzos nacionales destinados al desarrollo de políticas en favor de los pobres en la mayoría de los países donde se ejecutan sus programas. En particular, ha ayudado a fortalecer un entorno propicio para la formulación de políticas en favor de los pobres y este tipo de apoyo sigue siendo una ventaja comparativa para la organización en muchos países. Todavía deben intensificarse los esfuerzos para analizar los desafíos y fortalecer el enfoque del desarrollo de la capacidad, con el fin de asegurar la sostenibilidad de los resultados a los que el PNUD contribuye.

32. La mayoría de las actividades de política general del PNUD, que normalmente adoptan la forma de campañas de promoción y asesoramiento sobre políticas, responde ampliamente a la prioridad absoluta dada por el PNUD a la reducción de la pobreza. Sin embargo, la medida en que la búsqueda de sus objetivos prioritarios queda reflejada en los objetivos de desarrollo del país no depende por entero del PNUD. La persuasión ideológica del gobierno en el poder, la influencia de otros asociados para el desarrollo y el papel desempeñado por la sociedad civil y el mundo académico también intervienen en conjunto, no siempre de forma coherente entre sí, para determinar los objetivos y prioridades adoptados por los gobiernos nacionales. Considerando que la función del PNUD es solamente una de estas innumerables influencias, la repercusión que ha tenido a la hora de determinar al

menos las prioridades declaradas por los gobiernos nacionales de todo el mundo es digna de elogio.

33. En términos de volumen de recursos financieros aportados directamente por el PNUD, en la mayoría de los países no es en modo alguno un donante destacado. En la gran mayoría de casos, sin embargo, la influencia del PNUD parece ser desproporcionadamente elevada en relación con los fondos que aporta, en parte por el papel de liderazgo que a veces desempeña en el apoyo a las iniciativas nacionales de coordinación de la ayuda, y en parte por la reputación que se ha labrado como asociado para el desarrollo fiable y neutral que está deseando ofrecer ayuda sin imponer condiciones rigurosas. El PNUD ha hecho un buen uso de la confianza y fiabilidad que se ha granjeado en el proceso de influir en el discurso nacional sobre objetivos de desarrollo en la imagen de su propia misión.

34. En algunos casos, las ideas y las políticas específicas propuestas por el PNUD han llegado a formar parte de documentos de política nacional como los DELP y los planes nacionales de desarrollo. De forma más general, sin embargo, la contribución del PNUD ha adoptado la forma, no tanto de sugerencia de un asesoramiento político específico, sino de creación de un entorno propicio para que los gobiernos nacionales adopten y apliquen políticas favorables a los pobres. Una de las principales estrategias que el PNUD ha seguido para lograr este entorno favorable a los pobres es crear conciencia sobre la importancia de la reducción de la pobreza a través de sus publicaciones y de su diálogo con los interlocutores nacionales, tanto gubernamentales como no gubernamentales. Publicaciones como los informes nacionales sobre desarrollo humano y los informes sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio, así como los seminarios y talleres organizados en relación con los mismos, han desempeñado un papel importante en la creación de esta conciencia.

35. Otro elemento de la estrategia es apoyar los esfuerzos nacionales destinados a desarrollar capacidades para la formulación de políticas en favor de los pobres. El PNUD ha prestado este apoyo de diferentes maneras, por ejemplo, participando activamente en los procesos de planificación de los gobiernos (es decir, en la preparación de los DELP y de los planes nacionales de desarrollo), lo que ha facilitado la transferencia de conocimientos, fortaleciendo las capacidades de los sistemas nacionales de estadística para recopilar y transmitir información sobre las múltiples dimensiones de la pobreza humana, organizando cursos de capacitación de los funcionarios pertinentes y, en algunos casos, simplificando los presupuestos para la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. El marco para acelerar el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio ha ayudado a muchos países en su esfuerzo por afrontar los desafíos que supone la consecución de estos objetivos.

36. Conclusión 2: A menudo, las actividades del PNUD a nivel de país están desvinculadas del compromiso absoluto con la reducción de la pobreza establecido en las estrategias de la organización. Los programas y proyectos del PNUD en todas sus esferas prioritarias no siempre están diseñados de forma coherente con una orientación expresamente favorable a los pobres.

37. La reducción de la pobreza sigue siendo la principal esfera prioritaria del PNUD y el principal objetivo de su labor. A nivel de planificación estratégica y a nivel de la Junta Ejecutiva, la reducción de la pobreza tiene la máxima prioridad. Sin embargo, cuando se alcanza el nivel de país, la prioridad de la reducción de la pobreza suele quedar debilitada. Por eso, aunque la prioridad absoluta del PNUD es

la reducción de la pobreza, muchas de las actividades que lleva a cabo a nivel de país y la manera en que las realiza no responden a esta prioridad. Muchas de estas actividades solo tienen, si acaso, una vinculación remota con la pobreza. Como ejemplos, la gestión fronteriza, la ayuda para redactar informes sobre el cumplimiento por parte del país de los acuerdos ambientales multilaterales, el asesoramiento sobre aspectos arcaicos de la promoción del comercio, etc.

38. Ni siquiera las actividades emprendidas en la cartera de proyectos de la pobreza tienen siempre un enfoque suficientemente favorable a los pobres. Así sucede especialmente en los proyectos relacionados con el desarrollo del comercio internacional y del sector privado. La mayoría de los proyectos emprendidos en estas esferas se basa implícitamente en el enfoque de la filtración, es decir, en la idea de que los beneficios de la expansión generalizada de las actividades del comercio y del sector privado redundarán de algún modo en favor de los pobres a través de mayores oportunidades de empleo. El problema de este enfoque no es que el proceso de filtración no llegue a funcionar y que sus efectos sean limitados. El problema es que un organismo que ha declarado expresamente la reducción de la pobreza como su prioridad absoluta no debe conformarse con los beneficios que puedan obtenerse en el proceso de filtración. Dicha prioridad le exige optimizar todos los beneficios en favor de los pobres, intentando expresamente transmitir un exclusivo enfoque favorable a los pobres en todas las actividades que emprende. Esto no significa que los programas deban estar dirigidos exclusivamente a los pobres, sino que todos los programas y proyectos deben tener en cuenta específicamente los efectos que producirán sobre los pobres.

39. La mayoría de actividades emprendidas tienen el potencial de promover la causa de la reducción de la pobreza de una forma o de otra, pero este potencial no se suele aprovechar adecuadamente. En particular, esto es cierto en las actividades que entran dentro de esferas prioritarias distintas a la de la reducción de la pobreza. Por ejemplo, las actividades que pertenecen a la esfera de la gobernanza democrática, en principio, pueden llevarse a cabo de tal forma que no solo se consiga mejorar la estructura y la calidad de la gobernanza, sino también instaurar derechos para las personas, especialmente para los pobres y los grupos marginados, y promover la prestación de servicios para los pobres. De igual modo, existe un gran potencial en la esfera medioambiental para transmitir un sólido enfoque a favor de los pobres, uniendo las consideraciones ambientales con el imperativo de reforzar los medios de subsistencia de los pobres. En todas estas esferas, es posible diseñar programas de forma que, al mismo tiempo que se logran avances en el objetivo de reducción de la pobreza, se logren objetivos temáticos específicos, por ejemplo, vinculando la gobernanza a la prestación de servicios en favor de los pobres, la protección del medio ambiente y la prevención de crisis al fortalecimiento de los medios de subsistencia, etc.

40. De algún modo, el PNUD así lo hace, más en los proyectos medioambientales que en otro tipo de proyectos, pero no lo hace de forma suficientemente coherente o enérgica. Y lo que es más importante, cualquiera que sea la orientación en favor de los pobres incluida en estas actividades, suele quedar confinada a la esfera prioritaria concreta, sin que se hagan verdaderos esfuerzos por coordinar las actividades realizadas en todas las esferas prioritarias con miras a aprovechar las sinergias que pueden existir entre los distintos tipos de intervenciones. Como correctamente observa una reciente evaluación sobre el nexo entre la pobreza y el medio ambiente en las intervenciones del PNUD, el reconocimiento de este nexo

por parte del PNUD se limita principalmente a la comprensión de que el medio ambiente afecta a la pobreza; la existencia de una causalidad inversa, es decir, que la pobreza afecta al medio ambiente, puede reconocerse en teoría, pero no se suele reflejar en su labor real a nivel de país.² Solo un enfoque integrado en todas las esferas prioritarias puede garantizar el aprovechamiento constructivo de dicha causalidad bidireccional. A pesar de que hay ejemplos aislados en los que el PNUD ha introducido de forma imaginativa la orientación hacia la pobreza en sus programas de gobernanza, medio ambiente y gestión de crisis, la impresión general es que se han perdido oportunidades.

41. Conclusión 3: La contribución de las intervenciones del PNUD a los resultados nacionales en materia de pobreza se pone seriamente en peligro por la falta de un apoyo adecuado al aprendizaje de lo que funciona y por qué funciona en sus intervenciones. Esto a su vez está causado en gran medida por la ausencia de un sistema de incentivos que alienten la recopilación, seguimiento y evaluación sistemáticos de datos objetivos sobre los cambios que las intervenciones realmente suponen en la vida de las personas.

42. La única forma en que una organización como el PNUD, que no aporta un gran volumen de recursos financieros a los esfuerzos nacionales de desarrollo, puede influir de forma significativa y sostenible en la reducción de la pobreza es la aportación de conocimientos, que otros con mayores recursos pueden explotar. En cierto modo, el PNUD consigue este objetivo, por ejemplo, difundiendo conocimientos a escala mundial que han ayudado a popularizar conceptos fundamentales como el desarrollo humano, el nexo entre pobreza y medio ambiente, y otros. Las propias oficinas del PNUD en los países también generan un valioso material informativo, como los informes nacionales sobre desarrollo humano y las estadísticas relativas a los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el desarrollo humano. Sin embargo, por lo general, los resultados del PNUD son mediocres a la hora de prestar apoyo a sus asociados nacionales para recabar y utilizar los conocimientos basados en la experiencia adquirida de sus intervenciones a niveles de proyecto y de políticas. Este punto débil en el aprendizaje de la propia experiencia —por ejemplo, no haciendo un uso efectivo de las evaluaciones— es uno de los principales factores que obstaculizan la creación de sinergias entre las intervenciones llevadas a cabo en todas las esferas prioritarias, la creación de vínculos constructivos entre las actividades de política general y de ejecución y la posibilidad de adaptar de forma satisfactoria y ampliar los proyectos experimentales.

43. La falta de aprendizaje a nivel nacional puede atribuirse en algunos casos al frecuente movimiento de personal en las oficinas en los países, lo que provoca la pérdida de memoria institucional. El problema es aún más profundo: en la mayoría de las oficinas en los países, la cultura del aprendizaje sobre lo que funciona bien, por qué funciona y para quién funciona es mediocre o incluso inexistente. Un aprendizaje deficiente a nivel de país supondrá también un aprendizaje deficiente entre los países y a niveles regional y mundial. Y es extraño, porque se supone que el PNUD es una organización basada en el conocimiento y orientada a los resultados, y la recopilación, el seguimiento y la evaluación sistemáticos de los

² PNUD, *Evaluación de la contribución del PNUD a la gestión ambiental para la reducción de la pobreza: el nexo entre pobreza y medio ambiente*. Oficina de Evaluación del PNUD, Nueva York, 2010.

resultados son los pilares fundamentales para la construcción de productos de conocimiento basados en la experiencia. El hecho de que el PNUD se muestre débil en el aprendizaje deriva de dos factores principales (como muchas evaluaciones han demostrado).

44. En primer lugar, con bastante frecuencia los resultados se definen en términos de insumos o productos, en vez de en términos de repercusión en la pobreza en sus múltiples dimensiones. En consecuencia, no se genera suficiente información sobre los resultados para que la oficina pueda aprender lo que funciona y lo que no funciona en relación con la reducción de la pobreza en contextos concretos. En segundo lugar, la información que existe sobre los resultados no se organiza ni se registra en formularios que otros, tanto dentro como fuera del PNUD, pueden utilizar posteriormente para diseñar programas nuevos y más eficaces para la reducción de la pobreza. A su vez, la tendencia a la dispersión de los programas del PNUD para los países ayuda poco a los costes que están inevitablemente asociados al aprendizaje.

45. La integración es deseable no solo entre las carteras de proyectos, sino también entre las actividades de ejecución y las actividades de política general que se llevan a cabo dentro de cada una y en todas las carteras de proyectos. La cuestión realmente importante aquí no es tanto el equilibrio entre las actividades de política general y las de ejecución, sino la integración entre ellas. Por ejemplo, una cuestión relevante podría ser si se informa o no a los responsables de la formulación de políticas a gran escala sobre una cierta modalidad de prestación de servicios que ha demostrado ser efectiva para los pobres en proyectos experimentales de ejecución, con objeto de conseguir una mejora de la prestación de servicios a nivel local. Por lo general, lo importante es que si las actividades de ejecución se llevan a cabo como intervenciones aisladas sin intentar aplicar la experiencia adquirida sobre el terreno a la formulación de políticas de más alto nivel, se pierde una gran oportunidad para optimizar los efectos de dichas intervenciones. Lamentablemente, esto ocurre con frecuencia en las actividades de ejecución del PNUD. Hay notables excepciones en las que la experiencia sobre el terreno se ha utilizado de forma productiva para formular políticas de más alto nivel a favor de los pobres, pero en general, el PNUD debe prestar mayor atención a este aspecto.

46. Hay otro aspecto de las intervenciones de ejecución en que prestar más atención producirá mayores beneficios. Tiene que ver con aumentar la probabilidad de adaptar y ampliar proyectos innovadores que han demostrado su eficacia. Se admite de forma general, incluso dentro del propio PNUD, que independientemente de lo satisfactorio que resulte cada uno de los proyectos, su repercusión sobre la pobreza será simplemente transitoria si dichos proyectos no dejan ningún legado una vez completados. Una de las mejores formas de garantizar un buen legado y de movilizar los limitados recursos del PNUD es crear las condiciones que propiciarán la ampliación de los proyectos innovadores. Esta ampliación no tiene por qué llevarse a cabo a través de proyectos del PNUD; este organismo ni siquiera tiene que participar directamente en las intervenciones posteriores, pero sí debe hacer todos lo posible por facilitar el proceso, ayudando a los asociados nacionales a utilizar eficazmente la experiencia adquirida, transmitiendo conocimientos a otros de forma práctica y buscando activamente actores con voluntad y capacidad que asuman la responsabilidad de aplicar la experiencia adquirida a una escala mayor. Lamentablemente, el PNUD no realiza muy bien esta tarea, por lo que muchas de sus actividades innovadoras desaparecen sin dejar legado alguno. Prestar mayor

atención a este aspecto ayudará a optimizar los efectos de sus intervenciones en la reducción de la pobreza.

47. La permanente labor del PNUD en apoyo a la ampliación de estos proyectos debe ser objeto de elogio, pero el factor del aprendizaje es esencial para el éxito. Aprender sobre lo que funciona, por qué funciona y para quién funciona es fundamental, pero para que la ampliación de las actividades que han tenido éxito produzca resultados satisfactorios es esencial identificar también los factores contextuales: las “mejores prácticas” pueden no ser las mejores en todos los contextos. Un aprendizaje satisfactorio exige a menudo un cambio de mentalidad, donde el objetivo principal sea el aprendizaje y no la contribución al desarrollo en sí misma. Al mismo tiempo, debe eliminarse el miedo al fracaso, puesto que es muy importante aprender del fracaso. Asimismo, se requiere un mayor compromiso con la evaluación, no solo en las oficinas en los países sino también en las direcciones de las sedes.

V. Recomendaciones

48. 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.

49. Si bien el PNUD ha conseguido grandes logros al integrar la causa de la reducción de la pobreza y el desarrollo humano en los discursos nacionales, ha efectuado muchos menos progresos a la hora de garantizar que las ideas y las políticas que propugna, por ejemplo, en los informes nacionales sobre desarrollo humano y en los informes relativos a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, se integren realmente en las políticas concretas que adoptan los gobiernos nacionales. En cierto modo esto es de esperar porque, como asociado para el desarrollo, el PNUD solamente puede influir de forma limitada en la formulación de políticas, que depende de muchos otros factores que el PNUD no puede controlar. Sin embargo, este argumento no puede aceptarse como excusa para conformarse con el statu quo, porque las ideas no sirven de nada si no pueden llevarse a la práctica. Al tiempo que se reconoce que hay límites en su labor, el PNUD debe hacer mayores esfuerzos para influir en la formulación de políticas, haciendo uso de la buena reputación y de la influencia de que disfruta en la mayoría de los países, por estar considerado el asociado para el desarrollo más fiable y neutral. A este fin, el PNUD debe construir alianzas más sólidas con los interlocutores nacionales pertinentes, como la sociedad civil y el mundo académico, porque en última instancia, son los debates, diálogos y campañas que llevan a cabo los interesados nacionales, y no las campañas de promoción de los agentes externos, los que conformarán las políticas nacionales. El PNUD debe construir puentes con ellos, no solo invitándoles a participar en algunas de sus actividades, como por ejemplo la preparación de los informes nacionales sobre desarrollo humano y de los informes relativos a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, como actualmente hace, sino también intentando formarles y capacitarles de manera que su actuación consiga la máxima eficacia en contextos concretos.

50. 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.

51. En todas las actividades del PNUD es probable que los beneficios lleguen alguna manera a los pobres, incluso aunque no se haga nada especial para favorecerles como beneficiarios. Sin embargo, si eso es todo a lo que aspira el PNUD, entonces no se está tomando muy en serio su prioridad de la reducción de la pobreza. El respeto a dicha prioridad exige que el PNUD intente incluir en todas sus actividades elementos específicos que garanticen que las ventajas derivadas de sus intervenciones redundan en mucho mayor grado en beneficio de los pobres, es decir, debe existir un enfoque favorable a los pobres. Aplicar un enfoque intencionadamente favorable a los pobres debe ser el objetivo principal en todas las intervenciones del PNUD. Con el fin de asegurar una mayor concentración en este ámbito, los indicadores del éxito conseguido en la reducción de la pobreza deben quedar claramente reflejados en todos los documentos de los proyectos, indicando de forma precisa cómo debe aplicarse el enfoque en el contexto específico y cómo deben hacerse el seguimiento y la evaluación de la contribución a la reducción de la pobreza. Ello permitirá al PNUD medir mejor su repercusión a todos los niveles y ofrecer datos más precisos para evaluar su repercusión en la reducción de la pobreza a nivel del beneficiario final. Dicho enfoque también ayudará al PNUD a mejorar sus propios sistemas de seguimiento y evaluación.

52. Muchos de los programas del PNUD para los países incluyen un subconjunto de actividades que tienen muy poca relación con la pobreza. Para una organización a la que se le ha confiado como prioridad principal la tarea de reducir la pobreza, esta situación suscita preocupación sobre cómo se destinan los recursos. En su defensa, el PNUD argumenta que a menudo ha tenido que llevar a cabo actividades que no se centran en los pobres con el fin de reforzar sus insuficientes recursos básicos y utilizar dichas actividades para obtener fondos de organismos para los que la reducción de la pobreza tal vez no sea su objetivo principal. La respuesta del PNUD también debe entenderse en el contexto de que es necesario mantener la buena disposición de los gobiernos nacionales, que a menudo recurren al PNUD como asociado para el desarrollo de último recurso con el fin de encargarle una serie de tareas que otros organismos no están dispuestos a realizar. Aunque hay algo de cierto en este argumento y en dicha medida puede resultar aceptable incluir algunas actividades de índole general que no tienen una relación directa con la pobreza, en la práctica ello ha supuesto con los años que muchas de las actividades del PNUD tienen muy poca conexión con la pobreza. Esto significa que debe hacerse una reflexión respecto a si el PNUD debe seguir proyectándose esencialmente como una institución de lucha contra la pobreza. Salvo que esto cambie, en un futuro inmediato dichas actividades deben limitarse a las mínimas necesarias y llevarse a cabo dentro de unas estrictas pautas sobre la cantidad de personal y otros recursos

fijos que pueden dedicarse a dichas actividades sin poner en peligro la misión primordial del PNUD.

53. Además de las soluciones tecnocráticas, debe haber un cambio de mentalidad que complemente lo anterior. Como ya se ha observado en el capítulo II, el plan estratégico del PNUD para el período 2008-2013 reconoce explícitamente que todas las esferas prioritarias pueden y deben contribuir a la reducción de la pobreza. En algunas oficinas en los países, el motivo de que este reconocimiento no se vea reflejado en muchas de las actividades del PNUD es la existencia de un ámbito de actuación separado en materia de reducción de la pobreza. La pobreza debe ser una preocupación de todos; y en todas las esferas prioritarias, el PNUD debe justificar previamente las actividades que va a emprender concretando su probable contribución a la reducción de la pobreza y evaluar sus resultados con posterioridad utilizando los datos de la contribución real como uno de los criterios de evaluación. En algunos casos, la existencia de este ámbito de actuación independiente puede reducir el estímulo y la sensación de urgencia al integrar las cuestiones relativas a la pobreza en todas las intervenciones, puesto que el personal perteneciente a otras esferas de actuación puede llegar a creer que la pobreza es responsabilidad de otros. Las oficinas para los países deben afrontar el desafío de poner fin a la compartimentación de las actividades de reducción de la pobreza al tiempo que aseguran su capacidad para facilitar la introducción de un enfoque favorable a los pobres en todas las actividades.

54. 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.

55. Las intervenciones que el PNUD lleva a cabo en las esferas de medios de subsistencia, gobernanza, medio ambiente y prevención y recuperación de situaciones de crisis a menudo pueden llegar a ser complementarias entre sí, pero el PNUD no consigue aprovechar plenamente esta complementariedad. Las estrategias para mejorar los medios de subsistencia tendrían mayores probabilidades de éxito si se incorporan en un sistema de gobernanza que capacite a las personas y les otorgue derechos que puedan defender a través de su participación en los procesos de gobernanza. Por otra parte, los esfuerzos por mejorar el sistema de gobernanza local tendrían más posibilidades de éxito si la población estuviera convencida de que una mejor gobernanza influye positivamente en sus vidas y en sus medios de subsistencia. Esta complementariedad bidireccional existe entre todas las esferas prioritarias. De hecho, las sinergias pueden potenciarse aún más y abarcar más de dos esferas prioritarias. Por ejemplo, los intentos de combinar la protección ambiental con los medios de subsistencia sostenibles pueden reforzarse vinculándolos a una gobernanza local participativa. En la actualidad, el PNUD no aprovecha a fondo estas sinergias, porque tiende a limitarse estrictamente a las respectivas esferas prioritarias. Deben intensificarse los esfuerzos por integrar las actividades entre las diversas esferas prioritarias, de forma que pueda aprovecharse el potencial para la reducción de la pobreza de todas las esferas en su conjunto y lograr así un resultado más importante que el que pueda obtenerse con la suma de las partes.

56. Habida cuenta de que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) tiene el mandato específico de promover la creación de empleo y mejorar las condiciones laborales, y dado que la dimensión económica de la pobreza depende fundamentalmente de la creación de oportunidades de empleo productivo para los pobres, parecería lógico pensar que el PNUD y la OIT son “camaradas” en la lucha contra la pobreza. Ambas organizaciones mantienen una buena relación de colaboración a niveles regional y mundial (como se observa en los resultados), pero los programas del PNUD para los países son manifiestamente débiles en el establecimiento de alianzas con la OIT. Deben intensificarse los esfuerzos para superar esta debilidad y para construir y ampliar las alianzas existentes, como por ejemplo, las de cooperación en situaciones posteriores a un conflicto. Una posibilidad es crear un mecanismo de financiación como el Fondo para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que permita al PNUD y a la OIT emprender iniciativas conjuntas en apoyo al crecimiento con un alto coeficiente de empleo. En cuanto a las dimensiones no económicas de la pobreza, los aliados naturales del PNUD serían organismos de las Naciones Unidas como el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, el Fondo de Población de las Naciones Unidas, la Organización Mundial de la Salud, ONU-Mujeres y el Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas, que colaboran en las esferas de la educación, la salud, la potenciación de género y el voluntariado. En la práctica, sin embargo, el PNUD colabora poco sobre el terreno con el UNICEF y con la OMS, normalmente bajo el argumento de la división del trabajo. Sin embargo, si el PNUD quiere tomarse en serio la multidimensionalidad de la pobreza, no puede lavarse las manos respecto a las dimensiones no económicas de la misma argumentando que son otros organismos los que tratan estas cuestiones. Entre todos los organismos de las Naciones Unidas, es al PNUD a quien se ha encomendado de forma especial la tarea de luchar contra la pobreza en todas sus dimensiones, y como tal tiene la obligación de establecer alianzas sólidas con todos los demás organismos que abordan dimensiones específicas de la pobreza.

57. 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.

58. Existe un debate permanente en el seno del PNUD sobre cuál es el correcto equilibrio entre las actividades de política general y las actividades de ejecución, y en los últimos años se ha producido una tendencia a inclinar la balanza en la dirección de las políticas generales. Aunque esta tendencia pueda estar justificada, sigue pendiente la cuestión de precisar el fin concreto que persiguen las actividades de ejecución en la medida en que se llevan a cabo. Por su propia naturaleza, las actividades de ejecución por lo general irían dirigidas a grupos concretos de población. Aun cuando dichas actividades logren conseguir los beneficios

pretendidos y hacerlos llegar a la población a la que se ha dirigido el proyecto, por sí solas tienen una repercusión inapreciable sobre la pobreza global, porque la población destinataria rara vez es lo bastante amplia como para que estas actividades supongan una diferencia sustancial en el panorama general. Por lo general, la única forma en que pueden causar un mayor efecto es que la experiencia adquirida con sus éxitos y fracasos se utilice de forma sistemática para ampliar las intervenciones de forma más eficaz abarcando una mayor parte de la población, o se integre en el asesoramiento en el plano de la formulación de políticas.

59. La falta de aprendizaje es un grave obstáculo para optimizar la contribución del PNUD a la reducción de la pobreza o a cualquier otro objetivo relacionado. Por lo tanto, el PNUD debería imponer la obligación de que todas sus actividades de ejecución se llevaran a cabo con el objetivo explícito de aprender de ellas, de forma que otros puedan utilizar los conocimientos adquiridos. Los documentos del proyecto deben especificar con claridad qué tipo de experiencia se espera adquirir y los informes de terminación del proyecto deben reflejar la experiencia realmente adquirida y expresar dichos conocimientos de forma sucinta. Tanto la concreción de la experiencia que se espera obtener como la transmisión de los conocimientos adquiridos deben realizarse a través de una amplia consulta en la oficina en el país, preferiblemente junto con expertos externos, tanto gubernamentales como ajenos al gobierno.

60. A veces algunas personas comprometidas han intentado marcar la diferencia, pero la tarea de cambiar una cultura profundamente arraigada no puede depender solo de esfuerzos individuales. Es un problema sistémico en el sentido de que los incentivos que ofrece el PNUD, en forma de sanciones y recompensas, no fomentan el aprendizaje sistemático por parte de su personal en las oficinas en los países. La solución también debe ser sistémica. El PNUD debe encontrar formas de modificar la estructura de incentivos revisando los criterios con los que evalúa los resultados de su personal y de sus actividades. Deben establecerse procedimientos de rendición de cuentas en los diferentes niveles, es decir, para los funcionarios particulares, para los equipos de las esferas de actuación y para la oficina en el país, de forma que tanto individual como colectivamente, el personal del PNUD se convenza de que aprender de la experiencia y transmitir los conocimientos adquiridos redundará en su propio interés.