



Oficina
Independiente
de Evaluación

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

EVALUACIÓN INDEPENDIENTE DEL PROGRAMA PARA EL PAÍS PERÚ



Oficina
Independiente
de Evaluación

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

EVALUACIÓN INDEPENDIENTE DEL PROGRAMA PARA EL PAÍS PERÚ

DESARROLLO HUMANO eficacia COORDINACIÓN eficiencia COORDINACIÓN Y ALIANZAS
APROPIACIÓN NACIONAL pertinencia GESTIÓN PARA sostenibilidad DESARROLLO HUMANO
GESTIONAR PARA OBTENER RESULTADOS pertinencia APROPIACIÓN NACIONAL eficacia
DESARROLLO HUMANO eficacia COORDINACIÓN eficiencia COORDINACIÓN Y ALIANZAS
APROPIACIÓN NACIONAL pertinencia GESTIÓN PARA sostenibilidad DESARROLLO HUMANO
GESTIONAR PARA OBTENER RESULTADOS pertinencia APROPIACIÓN NACIONAL eficacia
DESARROLLO HUMANO eficacia COORDINACIÓN eficiencia COORDINACIÓN Y ALIANZAS
APROPIACIÓN NACIONAL pertinencia GESTIÓN PARA sostenibilidad DESARROLLO HUMANO
GESTIONAR PARA OBTENER RESULTADOS pertinencia APROPIACIÓN NACIONAL eficacia
DESARROLLO HUMANO eficacia COORDINACIÓN eficiencia COORDINACIÓN Y ALIANZAS
APROPIACIÓN NACIONAL pertinencia GESTIÓN PARA sostenibilidad DESARROLLO HUMANO



INFORMES PUBLICADOS EN LA SERIE DE EIPP

Afganistán	Cuba	Malasia	Rwanda
Albania	Djibouti	Maldivas	Santo Tomé y Príncipe
Angola	Ecuador	Malí	Senegal
Argelia	Egipto	Marruecos	Serbia
Argentina	El Salvador	Mauritania	Seychelles
Armenia	Eswatini	México	Sierra Leona
Azerbaiyán	Etiopía	Mongolia	Somalia
Bahrein	Filipinas	Montenegro	Sri Lanka
Bangladesh	Gabón	Mozambique	Sudán
Barbados y OECD	Georgia	Namibia	Tayikistán
Belarús	Ghana	Nepal	Tailandia
Benin	Guatemala	Nicaragua	Kosovo
Bhután	Guinea-Bissau	Níger	Islas del Pacífico
Bosnia y Herzegovina	Guinea Ecuatorial	Nigeria	
Botswana	Guyana	Pakistán	
Brasil	Honduras	Panamá	
Bulgaria	India	Papua Nueva Guinea	
Burkina Faso	Indonesia	Paraguay	
Camboya	Iraq	Perú	
Camerún	Jamaica	República Árabe Siria	
Chad	Jordania	República de Moldova	
Chile	Kenya	República Democrática del Congo	
China	Kirguistán	República Democrática Popular Lao	
Colombia	Kuwait	República Dominicana	
Congo	Liberia	República Unida de Tanzania	
Costa Rica	Libia		
Côte d'Ivoire	Macedonia del Norte		
Croacia	Malawi		

EVALUACIÓN INDEPENDIENTE DEL PROGRAMA PARA EL PAÍS: PERÚ

Copyright © PNUD Febrero 2022, todos los derechos reservados.

Elaborado en los Estados Unidos de América.

El análisis y las recomendaciones de este informe no reflejan necesariamente los puntos de vista del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, su Junta Ejecutiva o los Estados Miembros de las Naciones Unidas. Esta es una publicación de la Oficina Independiente de Evaluación del PNUD.

AGRADECIMIENTOS

La Oficina Independiente de Evaluación (OIE) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) desea agradecer a todos aquellos que han contribuido a esta evaluación.

EQUIPO DE LA OIE

Dirección: Oscar A. García (Director) y Alan Fox (Director Adjunto)

Jefa de la Sección de Evaluación de Programas para los Países: Fumika Ouchi

Evaluador Principal: Daniel Alonso Valckx

Evaluador Principal Asociado: Juan David Gonzáles (coautor)

Investigadora Asociada: Claudia Villanueva

Miembro del grupo consultivo de evaluación:

Ruy de Villalobos

Instituto de Estudios Peruanos (Tania Vásquez y Aileen Agüero)

Consultores de evaluación:

Alex Pires Carneiro (medio ambiente y cambio climático)

Elisa Gómez (gobernanza democrática)

Claudia Villanueva (género y ODS)

Publicación y divulgación: Kate Pond y Jaqueline Souza

Soporte administrativo: Georgiy Geyler y Flora Jiménez

La OIE no podría haber completado la evaluación sin el apoyo de:

PARTES INTERESADAS Y ASOCIADOS

Personal del PNUD Perú: María del Carmen Sacasa (Representante Residente), Carla Zacapa (Representante Residente Adjunta), Charlotte Smith (Oficial de Planificación Estratégica), Carol Pflucker (Asistente de Planificación Estratégica) y otros miembros del personal.

Otras partes interesadas y asociados: El Gobierno del Perú, representantes de organismos de las Naciones Unidas, la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales y asociados para el desarrollo bilaterales y multilaterales.

PRÓLOGO

Es un placer presentar la Evaluación Independiente del Programa para el País (EIPP) del Perú del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). La evaluación fue realizada por la Oficina Independiente de Evaluación (OIE) del PNUD en 2021 y abarcó el período 2017-2021. Esta es la segunda evaluación a nivel de país que realiza el OIE en el Perú. La evaluación se llevó a cabo en estrecha colaboración con la oficina del PNUD en el Perú y la Dirección Regional para América Latina y el Caribe.

La alianza entre el Gobierno del Perú y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo comenzó en 1961. Durante los últimos cinco años, la estrategia del PNUD se estructuró en torno a cuatro pilares: i) crecimiento y desarrollo inclusivos y sostenibles; ii) protección social y servicios básicos de calidad; iii) instituciones y transparencia; y iv) ciudadanía y paz.

La evaluación concluyó que el PNUD era un asociado valorado y fiable que estaba bien posicionado para abordar los desafíos del desarrollo humano. La neutralidad y la ventaja comparativa reconocida del PNUD permitieron que la oficina en el país se involucrara en esferas clave del desarrollo en el Perú, como la descentralización, el crecimiento sostenible, la transparencia y el acceso a la justicia.

El PNUD también ha adaptado su trabajo para seguir siendo relevante en el contexto de la evolución del desarrollo del país, en particular durante la pandemia de COVID-19, apoyando al Gobierno del Perú mediante la aportación de datos oportunos, campañas de sensibilización y el establecimiento de plataformas de coordinación en zonas remotas.

Si bien el PNUD ha promovido con éxito un enfoque regional integrado para el desarrollo económico ambientalmente sostenible, se lograron pocos resultados transformadores en lo que respecta a la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, así como al empoderamiento de los jóvenes.

Quisiera agradecer al Gobierno del Perú, a las diversas partes interesadas nacionales, a los colegas de la oficina del PNUD en el Perú y a la Dirección Regional para América Latina y el Caribe del PNUD, que generosamente ofrecieron su tiempo, información y apoyo a lo largo de esta evaluación. Confío plenamente en que los hallazgos, las conclusiones y las recomendaciones de este informe de evaluación independiente ayudarán a fortalecer la formulación de la próxima estrategia del programa para el Perú del PNUD, para una recuperación más inclusiva y sostenible.



Óscar A. García
Director de la Oficina Independiente de Evaluación

ÍNDICE

SIGLAS Y ABREVIATURAS	v
RESUMEN DE LA EVALUACIÓN: PERÚ	1
CAPÍTULO 1. ANTECEDENTES E INTRODUCCIÓN	5
1.1 Propósito, objetivos y alcance de la evaluación	6
1.2 Metodología de evaluación	7
1.3 Contexto del país	8
1.4 El programa del PNUD que se examina	12
CAPÍTULO 2. HALLAZGOS	15
2.1 Crecimiento y desarrollo inclusivos y sostenibles	16
2.2 Protección social y servicios básicos de calidad	25
2.3 Instituciones y transparencia	33
2.4 Ciudadanía y paz	41
2.5 Cuestiones transversales	47
CAPÍTULO 3. CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES Y RESPUESTA DE LA ADMINISTRACIÓN	63
3.1 Conclusiones	64
3.2 Recomendaciones y respuesta de la administración	68
ANEXOS	77

FIGURAS

Figura 1	Evolución del presupuesto y el gasto en la esfera de crecimiento y desarrollo inclusivos y sostenibles	17
Figura 2	Evolución del presupuesto y el gasto en la esfera de protección social y servicios básicos de calidad	26
Figura 3	Evolución del presupuesto y el gasto en la esfera de instituciones y transparencia	34
Figura 4	Evolución del presupuesto y el gasto en la esfera de ciudadanía y paz	42
Figura 5	Presupuesto y gasto del programa, Perú 2012-2021	48
Figura 6	Gasto por marcador de género y resultado (2017-2021)	54

RECUADROS

RECUADRO 1	Preguntas de evaluación	6
-------------------	-------------------------	---

SIGLAS Y ABREVIATURAS

ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CbA	Adaptación de base comunitaria
CDN	contribuciones determinadas a nivel nacional
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPLAN	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
COFIDE	Corporación Financiera de Desarrollo
COSUDE	Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación
DPP	documento del programa para el país
EbA	Adaptación basada en ecosistemas
EIPP	Evaluación independiente del programa para el país
EPU	Examen Periódico Universal
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
GEI	Gases de efecto invernadero
GRI	Global Reporting Initiative
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
IPM	Índice de Pobreza Multidimensional
MANUD	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
MCNUDS	Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible
MIDIS	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
MIMP	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
MINAM	Ministerio del Ambiente
MINEM	Ministerio de Energía y Minas
MML	Municipalidad Metropolitana de Lima
MRV	Monitoreo, Reporte y Verificación
NAMA	acciones nacionales apropiadas de mitigación
NORAD	Organismo Noruego de Cooperación para el Desarrollo
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIE	Oficina Independiente de Evaluación
OSC	organizaciones de la sociedad civil

PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PNDIS	Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRIDER	Programa Inclusivo de Desarrollo Empresarial Rural
PRODOC	documentos de proyecto
PRODUCE	Ministerio de la Producción
pymes	pequeñas y medianas empresas
SERNANP	Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado
SINAGERD	Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICA	Uniones de Crédito y Ahorro
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

Resumen de la evaluación: Perú

La República del Perú es un país diverso dividido en tres regiones geográficas, la Costa, los Andes y la Amazonía. Históricamente, la economía peruana ha sufrido cambios estructurales. Desde 2000, el Perú experimentó expansión económica, inversión pública y reducción de la pobreza y desigualdad de ingresos. Sin embargo, entre 2014 y 2019, el crecimiento económico del Perú se desaceleró debido a una baja del precio del cobre y la ralentización económica de los asociados clave. En 2018, la economía se recuperó como resultado del crecimiento de la demanda interna, la inversión privada y el consumo. A pesar de ser un país de ingreso medio-alto, el Perú tiene altos niveles de pobreza y desigualdad.

En 2020, el brote de la COVID-19 y las estrictas medidas del Perú para combatir la pandemia generaron una recesión económica y una crisis de salud. Sin embargo, en el primer trimestre de 2021, la economía comenzó a recuperarse debido a al incremento de la demanda interna, el aumento del consumo y las medidas de reactivación económica. El país también se vio afectado por la crisis de la República Bolivariana de Venezuela y se convirtió en un importante receptor de migrantes procedentes de ese país.

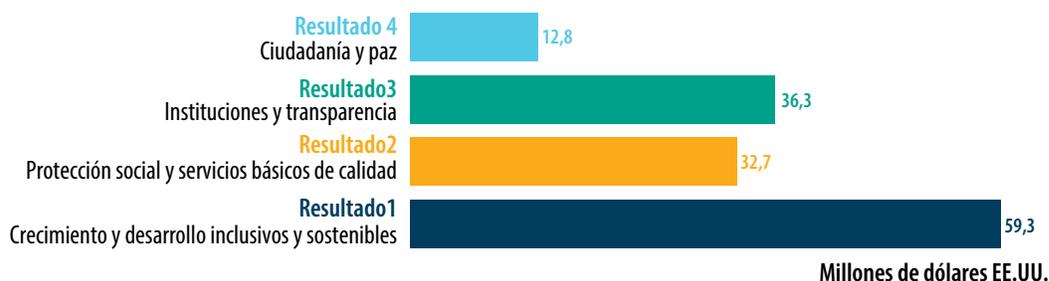
El Perú ha tenido una historia política inestable que incluye violaciones de los derechos humanos y corrupción. La democracia fue puesta a prueba por la crisis de la deuda y el conflicto armado interno. Después de un gobierno de transición y las elecciones de 2001, los gobiernos del período 2001-2018 restauraron cierto grado de democracia y desarrollo económico. Sin embargo, por sus implicaciones en casos de corrupción, cuatro Presidentes electos han sido enviados a la cárcel o están prófugos de la justicia. Tras las recientes elecciones celebradas, Pedro Castillo fue nombrado Presidente del Perú en julio de 2021.

Aproximadamente el 60 % del territorio peruano está cubierto por la selva amazónica, que es una de las áreas con mayor biodiversidad del mundo. Sin embargo, las prácticas de desarrollo insostenible amenazan la biodiversidad y los ecosistemas del Perú, de por sí frágiles, causando deforestación, cambios en el uso de la tierra y pérdida de hábitats. El Perú también es vulnerable a los desastres naturales, incluidos terremotos, erupciones volcánicas y deslizamientos de tierra, y los fenómenos meteorológicos.

El actual documento del programa para el país (DPP) 2017-2021 fue elaborado teniendo en cuenta las esferas prioritarias identificadas en el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) 2017-2021. Todos los resultados del DPP están alineados con el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional y los planes sectoriales, así como con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

El DPP 2017-2021 del PNUD Perú se centró en cuatro esferas principales de intervención: crecimiento y desarrollo inclusivos y sostenibles (resultado 1), protección social y servicios básicos de calidad (resultado 2), instituciones y transparencia (resultado 3), y ciudadanía y paz (resultado 4).

Gastos del programa por resultado, 2017-2021



Hallazgos y conclusiones

El PNUD está posicionado estratégicamente como asociado de confianza de las autoridades nacionales. Esto es el resultado de su larga historia de apoyo, su reputación y su neutralidad. El PNUD también ha sido reconocido por su asistencia para fortalecer las instituciones nacionales, regionales y municipales y mejorar la gobernanza democrática y la transparencia. Las contribuciones pertinentes de este ciclo de programación incluyen el apoyo del PNUD al acceso a la justicia para las víctimas de la violencia contra las mujeres, la descentralización y la prevención de conflictos, y el fuerte enfoque del PNUD en “no dejar a nadie atrás”. En este ciclo de programación, el PNUD también logró integrar la conservación de los ecosistemas en el desarrollo inclusivo y sostenible.

En la esfera de crecimiento y desarrollo inclusivos y sostenibles, el enfoque regional de la estrategia relativa al cambio climático del PNUD fortaleció los mecanismos de gobernanza local para la conservación de los ecosistemas. Además, el trabajo del PNUD con instituciones nacionales y subnacionales en la gestión del riesgo de desastres dio como resultado el desarrollo de disposiciones legislativas y reglamentarias al respecto. Durante este ciclo de programación, el PNUD también contribuyó al empoderamiento económico de las mujeres peruanas y las poblaciones indígenas, antes y durante la pandemia de COVID-19.

En la esfera de protección social y servicios básicos de calidad, el PNUD enfrentó desafíos en términos de eficacia, valor agregado y sostenibilidad. Sin embargo, iniciativas recientes están mostrando resultados más prometedores con respecto a los migrantes venezolanos y la población indígena. Además, el PNUD trabajó con entidades de la justicia para fortalecer la interoperabilidad de las instituciones encargadas de proteger a las víctimas de la violencia contra las mujeres y de que reciban justicia. Además, el PNUD y sus asociados contribuyeron a mejorar la participación y el liderazgo a nivel comunitario y, al mismo tiempo, crearon alternativas locales de medios de vida para las mujeres y los jóvenes que enfrentan la violencia.

En la esfera de instituciones y transparencia, el PNUD ha contribuido a la descentralización y la gestión multinivel de la administración pública para avanzar en la planificación del desarrollo y ampliar la cobertura de los servicios básicos. El PNUD también ha contribuido a fortalecer las interacciones entre los gobiernos central, regionales y municipales. El PNUD también ha desempeñado un papel central dentro del sistema de las Naciones Unidas en la elaboración del plan de recuperación y respuesta socioeconómica con respecto a la COVID-19 y ha agregado valor a la respuesta nacional a la pandemia. Sin embargo, el PNUD ha desempeñado un papel menor en el apoyo a la respuesta del Gobierno a la pandemia en materia de protección social o adquisiciones del que ha tenido en otros países de la región.

En la esfera de ciudadanía y paz, el PNUD ha contribuido a los procesos de diálogo político nacional y participación ciudadana para la construcción colectiva de una nueva visión de país. El PNUD también promovió el diálogo como forma de canalizar las demandas de los ciudadanos a las instituciones gubernamentales haciendo hincapié no solo en la prevención y gestión de conflictos, sino también en cuestiones de desarrollo sostenible a más largo plazo. Por último, el PNUD participó en el desarrollo de instrumentos de derechos humanos, incluido el Plan Nacional de Derechos Humanos.

El PNUD movilizó una cantidad de recursos inferior a la prevista durante el período 2017-2021 (menos del 85 % de su objetivo). Aunque la tasa de ejecución del PNUD se ha mantenido alta, se ha registrado una tendencia a la baja en la tasa de ejecución desde 2017: el 87 % del ciclo de programación actual en comparación con el 98 % del ciclo anterior. Esta disminución se debe en parte a la baja tasa de ejecución en la esfera de ciudadanía y paz (resultado 4) con un 58 % y a los efectos de la pandemia en la ejecución y las actividades del programa. La alta tasa de ejecución es el resultado de la gestión y el seguimiento cercano de la ejecución y los gastos, así como el enfoque programático que permite identificar sinergias de cartera y aumentar la eficiencia de los recursos.

Recomendaciones

Recomendación 1. Teoría del cambio y seguimiento y evaluación: Al desarrollar el nuevo DPP, debería hacerse especial hincapié en el desarrollo de una teoría del cambio exhaustiva para el nuevo programa e, idealmente, para cada uno de sus resultados. Este ejercicio debería guiar la formulación del DPP y su marco de resultados debería usarse como base para establecer un diálogo sustantivo con el Gobierno y todos los asociados pertinentes.

Recomendación 2. Enfoque programático: Al elaborar su próximo programa para el país, el PNUD debería plantearse aumentar su orientación a la digitalización del Gobierno y la participación y el empoderamiento de los jóvenes y, al mismo tiempo, mantener sus esfuerzos por perfeccionar y ampliar su enfoque regional. Deberían integrarse las acciones que promueven la recuperación socioeconómica tras la pandemia en todas las esferas de resultados, con especial énfasis en las estrategias de reactivación económica que no dejen a nadie atrás.

Recomendación 3. Alianzas, comunicación y movilización: El PNUD debería aprovechar aún más sus alianzas con organismos de las Naciones Unidas, los bancos de desarrollo y los agentes no estatales.

Recomendación 4. Género y no dejar a nadie atrás: El PNUD debería mantener sus esfuerzos por reforzar la dimensión de género de su programa, aprovechando los resultados y las lecciones de la implementación de su estrategia de género 2017-2021, así como las iniciativas de apoyo a la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres para integrar plenamente este ámbito en su cartera. Se deberían desarrollar e integrar sinergias con potencial transformador transversales y entre carteras para las mujeres con el fin de respaldar los requisitos de género del Gobierno.

CAPÍTULO 1

ANTECEDENTES E INTRODUCCIÓN



Este capítulo presenta el propósito, los objetivos y el alcance de la evaluación, así como la metodología aplicada. Establece el contexto de desarrollo del Perú antes de presentar el programa del PNUD para el país.

1.1 Propósito, objetivos y alcance de la evaluación

La Oficina Independiente de Evaluación (OIE) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) lleva a cabo evaluaciones independientes del programa para el país a fin de identificar y ofrecer pruebas objetivas de las contribuciones del PNUD a los resultados del desarrollo a nivel de país, así como de la eficacia de la estrategia del PNUD para facilitar y aprovechar los esfuerzos nacionales destinados a lograr resultados del desarrollo. La EIPP también tiene en cuenta el grado en el que el PNUD ha podido adaptarse a la crisis de la COVID-19 y respaldar la preparación, respuesta y recuperación del país en relación con la pandemia. Las EIPP son evaluaciones independientes que se llevan a cabo en el marco de las disposiciones generales contenidas en la Política de Evaluación del PNUD¹.

Se trata de la segunda evaluación a nivel de país realizada por el PNUD en el Perú, después de la evaluación de los resultados de las actividades de desarrollo realizada en 2009 por la OIE². Esta EIPP abarca el período de 2017 a junio de 2021 del ciclo actual del programa para el país (2017-2021). El alcance de la EIPP incluye una muestra de las actividades del PNUD en el país e intervenciones financiadas por las diversas fuentes, incluidos los recursos básicos del PNUD, los fondos de donantes y los fondos gubernamentales. La EIPP también abarcó algunos proyectos y actividades del ciclo de programación anterior que proseguían o concluyeron en el período actual, de conformidad con los términos de referencia de la evaluación (anexo 1, disponible en línea).

La EIPP se rige por cuatro preguntas de evaluación (recuadro 1). Presenta hallazgos, conclusiones y recomendaciones que contribuirán al desarrollo del nuevo DPP del PNUD Perú para el período 2022-2026.

Los principales destinatarios de la evaluación son la oficina del PNUD en el Perú, la Dirección Regional de América Latina y el Caribe, la Junta Ejecutiva del PNUD y el Gobierno del Perú.

RECUADRO 1. Preguntas de evaluación

1. ¿Qué se proponía el programa para el país del PNUD durante el período analizado?
2. ¿En qué medida ha logrado el programa sus objetivos previstos o es probable que lo haga?
3. ¿En qué medida ha podido el PNUD adaptarse a la pandemia de COVID-19 y respaldar el correspondiente proceso de preparación, respuesta y recuperación del país?
4. ¿Qué factores contribuyeron o dificultaron el desempeño del PNUD y la durabilidad de los resultados?

¹ Véase <http://web.undp.org/evaluation/policy.shtml>.

² La evaluación de los resultados de las actividades de desarrollo solía abarcar dos ciclos de programación, mientras que la nueva metodología de EIPP abarca uno. <http://web.undp.org/evaluation/evaluations/adr/peru.shtml>.

1.2 Metodología de evaluación

La evaluación se centró en la eficacia del programa del PNUD mediante el análisis del progreso hacia el logro de los productos previstos y la medida en que estos contribuyeron a los resultados, según se definen en el DPP. Para comprender mejor el desempeño del PNUD y la durabilidad de los resultados, la EIPP examinó posteriormente los factores específicos que habían influido, de forma positiva o negativa, en el programa. Asimismo, se examinó la capacidad del PNUD para adaptarse al contexto cambiante y responder a las necesidades y prioridades nacionales del desarrollo.

La EIPP se llevó a cabo de conformidad con el proceso aprobado por la OIE. Tras la elaboración de los términos de referencia, la OIE abarcó una muestra de 55 proyectos (N = 93³), seleccionada a través de una muestra intencional basada en los siguientes criterios: presupuesto frente a gasto financiero, cobertura de resultados y productos, envergadura de las carteras del programa, esferas temáticas (proyectos que abarcan la COVID-19, el género y las alianzas) y el número de días disponibles para efectuar la evaluación. También se llevaron a cabo consultas con la oficina del PNUD en el país para finalizar la selección de proyectos que serían objeto de una revisión en profundidad.

Con la irrupción de la pandemia de coronavirus en 2019 (COVID-19), en consulta con la oficina en el país, el equipo de la EIPP decidió realizar la evaluación de forma remota, adaptando su metodología a las circunstancias cambiantes y garantizando al mismo tiempo el respeto de las normas de evaluación y los estándares profesionales.

La evaluación se basó en información recopilada de diferentes fuentes y triangulada en la medida de lo posible. Los datos de los documentos disponibles (estrategias, documentos de proyectos, informes de seguimiento, evaluaciones) se complementaron con información disponible en línea y 138 entrevistas con el personal del PNUD y las partes interesadas realizadas en mayo y junio de 2021⁴. Esto permitió profundizar la eficacia de las intervenciones del programa, determinar los factores que afectaban a su desempeño e identificar los puntos fuertes y los ámbitos de mejora del programa del PNUD. Además, se llevó a cabo una presentación de los hallazgos preliminares al término de la fase de recopilación de datos para validar las conclusiones iniciales con la Representante Residente, la Representante Residente Adjunta y la Oficial de Planificación Estratégica de la oficina en el país.

La evaluación también integró un enfoque de evaluación con perspectiva de género en el marco de la recopilación y el análisis de datos. Se utilizaron datos derivados de un marcador de género para analizar los gastos del programa en las cuestiones de género y evaluar el nivel de compromiso con la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres⁵. Los datos desglosados por sexo se evaluaron con respecto a los productos del programa, cuando estos estaban disponibles. Se utilizó la escala de eficacia de los resultados de género de la OIE para evaluar la calidad y el nivel de los resultados del programa relacionados con el género en el marco de los distintos productos. La escala clasifica los resultados de género en cinco categorías: negativo con respecto al género, ciego con respecto al género, selectivo en función del género, sensible al género y transformador con respecto al género.

³ Número total de proyectos activos durante 2017-2021, algunos de los cuales se iniciaron antes del ciclo de programación actual.

⁴ Los principales documentos consultados por el equipo de evaluación figuran en el anexo 4, disponible en línea. El anexo 3, disponible en línea, contiene una lista completa de los entrevistados.

⁵ Una herramienta de seguimiento institucional que se utiliza para asignar una calificación a los productos del proyecto durante su fase de diseño y hacer el seguimiento del gasto planificado respecto de los productos que contribuyen a lograr la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. El marcador de género no refleja los gastos reales asignados al avance en este ámbito. Dado que se asigna por producto del proyecto y no por el número de referencia del proyecto, un proyecto puede contar con varios productos con diferentes marcadores de género. Estos pueden ser GEN 0 (sin contribución perceptible a la igualdad de género), GEN 1 (algunas contribuciones a la igualdad de género), GEN 2 (contribuciones importantes a la igualdad de género) o GEN 3 (la igualdad entre los géneros es un objetivo principal).

El borrador del informe de la EIPP fue objeto de un proceso interno y externo de aseguramiento de la calidad antes de presentarse a la oficina en el país y la Dirección Regional para su revisión y la identificación de cualquier error fáctico, y finalmente se compartió con el Gobierno y otros asociados nacionales. Este proceso culminó con la organización de un taller realizado por videoconferencia que reunió a las principales partes interesadas del programa y brindó una oportunidad adicional para abordar los resultados y las recomendaciones de este informe.

Limitaciones de la evaluación

Con la irrupción de la pandemia de COVID-19, el equipo de la EIPP tuvo que efectuar la evaluación en modalidad totalmente remota, adaptando así su metodología para recurrir en mayor medida a la revisión documental del material disponible y realizando consultas en línea, complementadas con un intercambio escrito con las partes interesadas por correo electrónico. Otra limitación fue que la evaluación se llevó a cabo en un plazo breve, ya que estaba previsto que el programa para el país se evaluara y completara en 2020⁶. En consecuencia, el equipo de evaluación tuvo que adaptar la metodología de evaluación de la EIPP para el Perú (por ejemplo, no se realizó un cuestionario previo a la misión ni un muestreo crítico).

Con el objeto de mitigar los retos expuestos, el equipo de evaluación amplió el alcance y la profundidad de su examen de datos secundarios mediante la inclusión de revisiones, valoraciones y evaluaciones externas e informes de progreso del país, incluido el uso de evaluaciones descentralizadas, para comparar los datos y validar los hallazgos. El equipo de evaluación también prolongó el período de consulta para dar cabida a esas medidas de mitigación. Por último, el equipo de evaluación contrató a tres consultores internacionales y un instituto nacional de investigación para revisar el borrador del informe de la EIPP. A pesar de los retos y retrasos, la evaluación pudo garantizar el respeto de las normas de evaluación y los estándares profesionales.

1.3 Contexto del país

La República del Perú es un país muy diverso dividido geográficamente en tres regiones: Costa, Andes y Amazonía. La población del Perú se estimó en 33,3 millones de habitantes en 2021, de los cuales el 79,3 % vivía en zonas urbanas y el 25,8 % se definía como indígenas y el 3,6 % como afroperuanos⁷.

La economía peruana ha sufrido cambios estructurales en las últimas décadas, incluidos expansión económica, un incremento de la inversión pública y una reducción de la pobreza y la desigualdad de ingresos⁸. No obstante, entre 2014 y 2017, el crecimiento económico del Perú se desaceleró debido a una disminución del precio del cobre, el principal producto básico que exporta el Perú, el fenómeno de El Niño Costero⁹ y el caso de corrupción *Lava Jato*¹⁰. El país no tiene una economía muy diversificada y depende en gran medida de los recursos naturales. No obstante, en 2018, la actividad económica del país mejoró gracias a la recuperación de la demanda interna, la inversión privada y el consumo¹¹. A pesar de ser un país de ingreso medio-alto¹² y de que ocupa el puesto 79 entre 189 países en la clasificación del Índice de

⁶ Principalmente debido a las largas deliberaciones sobre si ampliar o no el MANUD actual.

⁷ Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Nota de prensa (núm. 109, 21 de junio de 2019).

⁸ Grupo del Banco Interamericano de Desarrollo. *Estrategia del Grupo BID con Perú (2017-2021)*.

⁹ Relief Web et al., (2017). "Learning from El Niño Costero". <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Peru%20PERC%20171031%20EN%20online.pdf>.

¹⁰ Banco Central de Reserva del Perú (2019). *Memoria 2018*.

¹¹ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2019). Estudio multidimensional del Perú. Volumen 2. Análisis detallado y recomendaciones. <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/d9afddddd-en/index.html?itemId=/content/component/d9afddddd-en>.

¹² Datos del Banco Mundial. <https://data.worldbank.org/?locations=XT-PE>.

Desarrollo Humano¹³, el Perú todavía acusa problemas de pobreza y desigualdad. Entre 2019 y 2020, la proporción de personas que vivían en la pobreza aumentó como resultado de la pandemia, del 20,2 % al 30,1 % de la población¹⁴. La desigualdad medida por el coeficiente de Gini era de 41,5¹⁵.

Las medidas restrictivas del Perú para combatir la pandemia, tales como los confinamientos, los toques de queda y el cierre de fronteras, generaron una recesión económica en 2020. En el primer trimestre de 2021, la economía comenzó a recuperarse y mostró un crecimiento del PIB del 3,8 % en comparación con el año anterior debido a la recuperación de la demanda interna, el aumento del consumo y las medidas de reactivación económica para apoyar a familias y empresas¹⁶. El mercado laboral del Perú también se vio afectado negativamente por la pandemia. La tasa de desempleo del país aumentó del 8,8 % en el segundo trimestre de 2020 al 12,0 % en el mismo período de 2021. El empleo informal, que representaba el 68,4 % de la población económicamente activa, no podía respetar las medidas de cuarentena.

La pandemia puso de manifiesto la crisis de atención sanitaria que experimenta el país. Si bien el Perú ha hecho avances en la universalización del Seguro Integral de Salud, esta cobertura aún no es accesible para toda la población, lo que afecta más a los grupos vulnerables, como las personas que viven en zonas remotas, los desempleados, los refugiados y los migrantes¹⁷. A mediados de 2021, el Gobierno había registrado 2.033.606 casos y aproximadamente 190.906 muertes¹⁸. Actualmente, el país está administrando vacunas contra la COVID-19 por grupo de edad, dando prioridad a los huérfanos y a las personas que padecen enfermedades raras¹⁹. El Perú también hace frente al problema de salud pública de la malnutrición, asociada con la pobreza y la desigualdad. En 2020, el 12 % de los niños menores de 5 años padecía malnutrición crónica en el país, cifra que ascendía al 25 % en las zonas rurales²⁰.

En 2019, el Índice de Desigualdad de Género del Perú era de 0,395 en 2019, lo cual lo ubica en el puesto 87 entre 162 países²¹ y en el informe sobre la brecha de género 2021 (*Global Gender Gap Report*), ocupa el puesto 62 entre 156 países, lo que lo sitúa en el puesto 17 de los 26 países de la región de América Latina y el Caribe²². Las mujeres son vulnerables a la pobreza: la mitad de las mujeres del país vive en la pobreza²³. Según el Instituto Nacional de Estadística (INEI), la participación de las mujeres en el mercado laboral es del 44,1 %, menor que la de los hombres (el 55,9 %) ²⁴, y las mujeres suelen trabajar menos horas debido al tiempo que dedican al cuidado de sus hijos y a otras responsabilidades domésticas, lo que se traduce en una brecha salarial de género del 29,6 %²⁵. En cuanto a sus ocupaciones, el 58,4 % de las mujeres pobres participa en el mercado laboral y el 25,3 % se dedica a las tareas domésticas²⁶.

¹³ PNUD (2020). *Human Development Report 2020*. Briefing note for Perú. http://hdr.undp.org/sites/all/themes/hdr_theme/country-notes/PER.pdf.

¹⁴ INEI (mayo de 2021). <https://www.inei.gob.pe/prensa/noticias/pobreza-monetaria-alcanzo-al-30-1-de-la-poblacion-del-pais-durante-el-ano-2020-12875/>. <http://ods.inei.gob.pe/ods/objetivos-de-desarrollo-sostenible/fin-de-la-pobreza>.

¹⁵ Banco Mundial. Índice de Gini Perú, 2018. <https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI?locations=PE>.

¹⁶ INEI, "Comportamiento de la economía peruana en el primer trimestre de 2021". <https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/02-informe-tecnico-pbi-i-trim-2021.pdf>.

¹⁷ Superintendencia Nacional de Salud (2020). "Informe técnico: Análisis e identificación de las personas no aseguradas en salud a nivel nacional".

¹⁸ Gobierno del Perú, Ministerio de Salud (2021). COVID-19 Perú, 1. https://covid19.minsa.gob.pe/sala_situacional.asp.

¹⁹ Gobierno del Perú, Ministerio de Salud (2021). Protocolo de vacunación de huérfanos y personas que padecen enfermedades raras. <https://bit.ly/3z0dZep>.

²⁰ INEI (2021). Comunicado de prensa. <https://www.inei.gob.pe/prensa/noticias/el-12-1-de-la-poblacion-menor-de-cinco-anos-de-edad-del-pais-sufrio-desnutricion-cronica-en-el-ano-2020-12838>.

²¹ PNUD (2019). *Informe sobre Desarrollo Humano*, Índice de Desigualdad de Género.

²² Foro Económico Mundial (2021). *Global Gender Gap Report 2021*. http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2021.pdf.

²³ INEI (2021). Comunicado de prensa. <https://www.inei.gob.pe/prensa/noticias/pobreza-monetaria-alcanzo-al-30-1-de-la-poblacion-en-el-ano-2020-12196>.

²⁴ INEI (2021). Comunicado de Prensa. <https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/06-informe-tecnico-mercado-laboral-mar-abr-may-2021.pdf>.

²⁵ INEI (2019). *Perú: Brechas de Género, 2019: Avances hacia la igualdad de mujeres y hombres*.

²⁶ *Ibid.*

La violencia de género es un problema grave en el Perú. Hasta mayo de 2021, se denunciaron 1.922 casos de violencia de género y se registraron 59 feminicidios, 20 muertes violentas²⁷ y 60 intentos de feminicidio en la Defensoría del Pueblo del Perú²⁸. Debido a la cuarentena por la COVID-19, que provocó un aumento masivo de la violencia de género, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), a través del Programa Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar - AURORA, ha brindado atención a mujeres, niños y adolescentes víctimas de la violencia²⁹.

Con respecto a la diversidad en los cargos elegidos, el Perú ocupa el puesto 31 de 156 países en el subíndice de empoderamiento político³⁰, con el 26,2 % de los escaños ocupados por mujeres en el Congreso en 2020³¹, un nivel por debajo del promedio del 32,9 % de mujeres en los parlamentos de América Latina y el Caribe³². En 2019 se aprobó la Ley núm. 30996 para garantizar la paridad y alternancia de género en las listas electorales, que estableció una cuota de género del 40 % para las elecciones de 2021 y del 50 % para las de 2031³³. Según datos de la encuesta a candidatos al Congreso de 2020, el 29 % de los candidatos se autoidentificaron como indígenas. En cambio, menos del 1 % se identificó como afrodescendiente³⁴.

La República del Perú ha tenido una historia política turbulenta que incluye violaciones de derechos humanos y corrupción. De 1980 a 1990, la democracia se vio amenazada por la crisis de la deuda y el conflicto armado interno provocado por el Partido Comunista Revolucionario y la organización terrorista Sendero Luminoso. Se estima que la violencia política en el Perú entre 1980 y 2000 se cobró más de 60.000 vidas. La crisis política culminó con la elección de una persona ajena a la política, Alberto Fujimori, en 1990, y su posterior "autogolpe" en 1992³⁵. Durante el Gobierno de Fujimori, se suspendió la Constitución, se disolvió el Congreso y se capturó al líder de Sendero Luminoso, lo que llevó al restablecimiento de la paz política. Fujimori fue reelegido para un segundo mandato en 1995 y para un tercero en 2000. No obstante, el descubrimiento de una red de corrupción lo obligó a dimitir.

Después de un gobierno de transición y las elecciones de 2001, los Gobiernos del período 2001-2018 restauraron cierto grado de democracia y desarrollo económico. Sin embargo, debido a sus implicaciones en casos de corrupción, como el de *Lava Jato*, y en crímenes contra los derechos humanos, los cuatro presidentes designados (2001-2018) o bien están en prisión o bien son prófugos de la justicia³⁶. En el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparency International de 2020, el Perú tuvo una puntuación de 38/100, cinco puntos por debajo del promedio regional de 43³⁷. Tras las elecciones celebradas en abril y junio de 2021, Pedro Castillo fue nombrado presidente del Perú por el Jurado Nacional de Elecciones el 19 de julio de 2021.

²⁷ Aún no tipificados como feminicidios, ya que debe demostrarse jurídicamente que se produjeron como acto extremo de violencia de género.

²⁸ Defensoría del Pueblo del Perú (2021). Reporte Igualdad y No Violencia, núm. 16. <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2021/06/Reporte-16-Qu%C3%A9-pas%C3%B3-con-ellas.pdf>.

²⁹ MIMP. <https://www.gob.pe/aurora>.

³⁰ Foro Económico Mundial (2021). *Global Gender Gap Report*. http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2021.pdf.

³¹ CEPAL Perú (2020). Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. <https://oig.cepal.org/es/paises/peru>.

³² Datos del Banco Mundial, proporción de escaños ocupados por mujeres en los parlamentos nacionales.

³³ Defensoría del Pueblo (2021). "El derecho a elegir y ser elegidas: la participación política de las mujeres en las elecciones congresales extraordinarias 2020".

³⁴ Jurado Nacional de Elecciones 2021. Perfil electoral, elecciones generales de 2021, participación política de poblaciones vulnerables.

³⁵ McClintock, C. (2019). *Peru's Cleavages, Conflict and Precarious Democracy*. Oxford University Press. <https://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-1706>.

³⁶ Human Rights Watch (2018). "Peru Events of 2018". <https://www.hrw.org/world-report/2019/country-chapters/peru>.

³⁷ Transparency International (2020). <https://www.transparency.org/en/countries/peru>.

Se ha calculado que, a finales de 2020, había aproximadamente 1,1 millones de venezolanos en el Perú, incluidos aproximadamente 490.000 solicitantes de asilo. En un esfuerzo por regularizar la condición migratoria de los venezolanos, en 2017 el Gobierno estableció un permiso de residencia temporal para los venezolanos que habían entrado de forma legal en el Perú³⁸. Otros migrantes se inscriben en diferentes condiciones migratorias como solicitantes de asilo, refugiados, solicitantes de permisos PTP (*port to port*) y titulares de permisos de inmigración especiales o de trabajo. A lo largo de estos años, el Gobierno peruano adoptó medidas para restringir el ingreso de venezolanos al país y, en octubre de 2020, adoptó resoluciones de excepción y temporales mediante el Decreto Supremo (núm. 010-2020) para la regularización de los migrantes que ingresaron en el país de manera irregular³⁹.

El Perú tiene la cuarta selva tropical más grande del mundo, con aproximadamente el 60 % de su territorio cubierto por la selva amazónica, una de las áreas con mayor biodiversidad del mundo⁴⁰. El país tiene más de 20.375 especies de flora (incluidas más de 4.500 de patata), 2.145 de peces (más que cualquier otro país) y 1.847 de aves (el tercer país del mundo)⁴¹. Sin embargo, las prácticas de desarrollo insostenible amenazan sus ecosistemas, de por sí frágiles, incluido el capital natural y social, causando deforestación, cambios en el uso de la tierra y pérdida de hábitats. La agricultura migratoria es el factor principal de la deforestación⁴². En 2019, el Ministerio del Ambiente (MINAM), a través del Programa Bosques, logró disminuir el nivel de deforestación en la región amazónica en un 4,1 % con respecto a 2018⁴³, aunque la deforestación volvió a aumentar en 2020⁴⁴. Además, los ecosistemas andino y marino se ven amenazados por múltiples presiones antropogénicas, como la contaminación urbana, las actividades industriales y agrícolas en la zona costera y la sobrepesca⁴⁵.

Como signatario de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), el Perú informa de los inventarios nacionales de gases de efecto invernadero (GEI) y los programas nacionales junto con las acciones de mitigación del cambio climático y la adaptación a él. A través de la Política Energética Nacional del Perú 2010-2040, el país está reforzando su matriz energética para lograr la autosuficiencia, con un marcado énfasis en las energías renovables y mediante la promoción de un sector energético con un mínimo impacto ambiental y bajas emisiones de carbono⁴⁶. En la Cumbre sobre la Ambición Climática 2020, el Perú reafirmó su adhesión al Acuerdo de París y se comprometió a disminuir las emisiones de carbono a un 30 % - 40 % para 2030, con el objetivo de que el país pase a ser neutro en carbono para 2050⁴⁷. A pesar del apoyo del Perú a las iniciativas en el ámbito del desarrollo sostenible, el país no ha suscrito el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú)⁴⁸.

³⁸ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Global Focus. "Peru". <https://reporting.unhcr.org/peru>.

³⁹ *El Peruano*, Diario Oficial del Bicentenario, DS 010-2020. <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-aprueba-medidas-especiales-excepcionales-decreto-supremo-n-010-2020-in-1895950-4>.

⁴⁰ Escuela del Medio Ambiente de Yale, Global Forest Atlas.

⁴¹ PNUD, Iniciativa para la Financiación de la Biodiversidad. <https://www.biodiversityfinance.net/peru>.

⁴² Nivel de Referencia de Emisiones Forestales propuesto por el Perú, 2015. https://redd.unfccc.int/files/2015_submission_frel_peru_es.pdf.

⁴³ MINAM (2020). "Deforestación se reduce en diez regiones con bosques amazónicos". <http://www.bosques.gob.pe/notasdeprensa/deforestacion-se-reduce-en-diez-regiones-con-bosques-amazonicos>.

⁴⁴ GeoBosques - Bosque y pérdida de bosque. <http://geobosques.minam.gob.pe/geobosque/view/perdida.php>.

⁴⁵ MINAM (2019). *Informe Nacional sobre el Estado del Ambiente 2014-2019*. https://sinia.minam.gob.pe/inea/wp-content/uploads/2021/07/INEA-2014-2019_red.pdf.

⁴⁶ MINEM (2021). Comunicado de prensa. <https://www.gob.pe/institucion/minem/noticias/483635-minem-impulsa-proyectos-para-alcanzar-el-15-de-la-generacion-electrica-con-rer-al-2030>.

⁴⁷ MINAM. <https://www.gob.pe/institucion/minam/noticias/320326-peru-incrementa-su-ambicion-climatica-para-reducir-en-40-sus-emisiones-de-carbono-hacia-el-ano-2030>.

⁴⁸ <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26159&LangID=S>.

El Perú es vulnerable a los desastres naturales, incluidos terremotos, volcanes y deslizamientos de tierra, así como a fenómenos meteorológicos, debido a su ubicación y a sus prácticas inadecuadas de uso de la tierra. En 2017, las inundaciones de El Niño Costero afectaron a más de 1,5 millones de personas, causaron 162 muertes y dañaron cientos de miles de viviendas⁴⁹. Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de las Naciones Unidas, el Perú tiene estrés hídrico “medio alto” y ocupa el cuarto lugar en América Latina y el Caribe⁵⁰. El Perú experimentado varios conflictos sociales relacionados con la tierra y los recursos naturales, en concreto en el sector de las industrias extractivas. En septiembre de 2021, el 64 % de los conflictos socioambientales activos guardaban relación con las actividades mineras (61 casos) y el 23 % estaban vinculados con el sector de los hidrocarburos (22 casos)⁵¹.

1.4 El programa del PNUD que se examina

La cooperación del PNUD con el Perú se inició en 1961 con la firma del Acuerdo Marco Básico de Asistencia, que constituye la base jurídica de la relación entre el Gobierno y el PNUD. El trabajo llevado a cabo por el PNUD Perú durante el período que se examina se rige por el DPP 2017-2021, que se elaboró de conformidad con las esferas prioritarias identificadas en el MANUD 2017-2021. Todos los resultados del DPP están alineados con el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional y los planes sectoriales⁵², así como con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

El enfoque principal del DPP es contribuir a la erradicación sostenida de la pobreza extrema y la reducción significativa de la desigualdad abordando los retos generales para el desarrollo vinculados a las prioridades nacionales para la adhesión a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). El PDD del PNUD se elaboró para contribuir a varios Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)⁵³ y se centró en cuatro resultados previstos:

⁴⁹ ISET (2017). “El Niño Costero: Las inundaciones de 2017 en el Perú”. <https://www.i-s-e-t.org/publications-and-resources-1/learning-from-el-ni%C3%B1o-costero-2017%3A-opportunities-for-building-resilience-in-peru>.

⁵⁰ CEPAL (2020). *La tragedia ambiental de América Latina y el Caribe*. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46101-la-tragedia-ambiental-america-latina-caribe>.

⁵¹ Defensoría del Pueblo (2021). Reporte de conflictos sociales, núm. 211 <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2021/10/Reporte-Mensual-de-Conflictos-Sociales-N%C2%B0-211-setiembre-2021.pdf>.

⁵² El Plan Estratégico Sectorial Multianual es el documento elaborado por los Ministerios del poder ejecutivo para cada sector en el ámbito de su mandato. <https://www.ceplan.gob.pe/planes-sectoriales>.

⁵³ ODS 1, 5, 8, 9, 10, 11, 13, 14, 15, 16 y 17.

Resultado 1. Para 2021, las personas que viven en condiciones de pobreza y vulnerabilidad disfrutaron de un acceso mejorado a medios de vida decentes y empleo productivo por medio del desarrollo sostenible que fortalece el capital social y natural, integrando una gestión del riesgo adecuada.

Resultado 2. Para 2021, las personas en situación de pobreza y vulnerabilidad mejoran su acceso a servicios de calidad, servicios básicos universales y a un sistema inclusivo de protección social que les permita ejercer sus derechos y a tener un acceso justo a las oportunidades de desarrollo.

Resultado 3. Para 2021, la gestión pública es más eficiente, eficaz, transparente y equitativa, aumentando así la confianza de las personas en las instituciones.

Resultado 4. Para 2021, las personas que viven en condiciones de pobreza y vulnerabilidad ejercen mejor sus libertades y derechos en un marco de paz y legitimidad.

En la esfera de *crecimiento y desarrollo inclusivos y sostenibles (resultado 1)*, el PNUD pretendía integrar la sostenibilidad, la gestión del riesgo de desastres y los enfoques regionales. El PNUD también se proponía crear la capacidad de las instituciones nacionales, implementar políticas y mecanismos y celebrar acuerdos multilaterales para la gestión sostenible de los recursos naturales, la adaptación al cambio climático, la eficiencia energética y la conservación de la biodiversidad y los ecosistemas. Asimismo, se planificaron contribuciones destinadas a promover el empoderamiento económico, apoyar la transformación estructural de las capacidades productivas intensivas en empleo y fomentar medios de vida resilientes para las personas que viven en la pobreza, especialmente las mujeres y los jóvenes. La capacidad de los gobiernos subnacionales para el desarrollo económico local ecológico también se reforzaría, particularmente en la Amazonía. Las intervenciones de transversalización de la perspectiva de género en virtud de este resultado promoverían la autonomía económica de las mujeres, reduciendo así la brecha de género en el trabajo y mejorando los datos sobre la situación de las mujeres en el Perú.

En el ámbito de la *protección social y los servicios básicos de calidad (resultado 2)*, el PNUD pretendía mejorar la protección social, el acceso a servicios de calidad y a oportunidades económicas sostenibles con el fin de reducir la pobreza extrema y las desigualdades en el país. Con el objetivo de mejorar los sistemas estadísticos en apoyo de datos con base empírica, el PNUD procuraba crear la capacidad, brindar asesoramiento sobre políticas y promover la cooperación Sur-Sur mediante el intercambio de experiencias con instituciones de estadística de América Latina para la cuantificación periódica de la pobreza multidimensional. El PNUD también calcularía y difundiría el Índice de Desarrollo Humano, la densidad estatal y otros índices en asociación con instituciones nacionales y académicas. En el marco de este resultado, el PNUD pretendía apoyar el acceso a la justicia para los grupos desfavorecidos, en particular las mujeres, reforzando el sistema de justicia, facilitando la capacidad en materia de formulación de políticas sobre seguridad ciudadana y promoviendo la prevención y mejora de las respuestas a la violencia, con especial hincapié en la juventud y la violencia del género.

En el ámbito de las *instituciones y la transparencia (resultado 3)*, el PNUD, con el apoyo de asociados internacionales y locales, se proponía mejorar la eficiencia, la eficacia y la transparencia como componentes principales de la buena gobernanza y la integridad públicas, en sintonía con las recomendaciones de la OCDE para garantizar un acceso equitativo a servicios básicos de calidad. El refuerzo del asesoramiento sobre políticas y la asistencia técnica garantizarían la capacidad de planificación y presupuestación plurianual y orientada a los resultados, al tiempo que integraría un enfoque regional en la planificación del desarrollo por el Gobierno. Además, en virtud de este resultado, el PNUD apoyaría los esfuerzos del Gobierno para combatir la corrupción, garantizar instituciones públicas eficientes y eficaces, promover la descentralización, reforzar la rendición de cuentas nacional y subnacional y cumplir con las obligaciones del modelo de gobierno abierto. El PNUD también apoyaría al Gobierno, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en la implementación y el seguimiento de los ODS y mejoraría el desglose y diferenciación de los datos estadísticos para que nadie se quede atrás.

En la esfera de la *ciudadanía y la paz (resultado 4)*, el PNUD pretendía respaldar la participación ciudadana, el diálogo, la paz y la democracia participativa con miras a fomentar el desarrollo inclusivo y sostenible y, al mismo tiempo, prevenir los conflictos sociales en el país. El PNUD integraría enfoques centrados en los derechos humanos y mecanismos inclusivos para dejar atrás la desigualdad, la discriminación y la exclusión. Asimismo, el PNUD se concentraría en mejorar la reforma electoral para promover sistemas más sólidos y transparentes de gobernanza democrática y fomentar la participación política de las mujeres y las personas indígenas y afrodescendientes en los procesos electorales.

Durante el período de evaluación, el PNUD ejecutó 93 proyectos, a saber: 62 relativos al ámbito de crecimiento y desarrollo inclusivos y sostenibles (resultado 1); 13 al de protección social y servicios básicos de calidad (resultado 2); 7 al de instituciones y transparencia (resultado 3); y 12 al de ciudadanía y paz (resultado 4)⁵⁴.

⁵⁴ El Resultado 1 está compuesto principalmente por proyectos bajo la modalidad de implementación directa financiados por iniciativas de cooperación internacional, mientras que el resto de los resultados son en su mayoría proyectos bajo la modalidad de aplicación nacional con participación del Gobierno en la financiación de los gastos. El proyecto "Recuperación y protección social de pueblos indígenas" (ID 126922) figura tanto en el resultado 1 (producto 120940) como en el resultado 2 (producto 120851).

CAPÍTULO 2. HALLAZGOS



Esta sección del informe evalúa las contribuciones del PNUD a los resultados, los productos y las cuestiones transversales del DPP y analiza los factores clave que afectaron a la consecución de los resultados previstos.

2.1 Crecimiento y desarrollo inclusivos y sostenibles

Resultado 1 del DPP. Para 2021, las personas que viven en condiciones de pobreza y vulnerabilidad disfrutaron de un acceso mejorado a medios de vida decentes y empleo productivo por medio del desarrollo sostenible que fortalece el capital social y natural, integrando una gestión del riesgo adecuada.

Productos conexos:

PRODUCTO 1.1. Capacidades nacionales y subnacionales fortalecidas para aplicar políticas, planes u otros instrumentos de desarrollo sostenible e inclusivo.

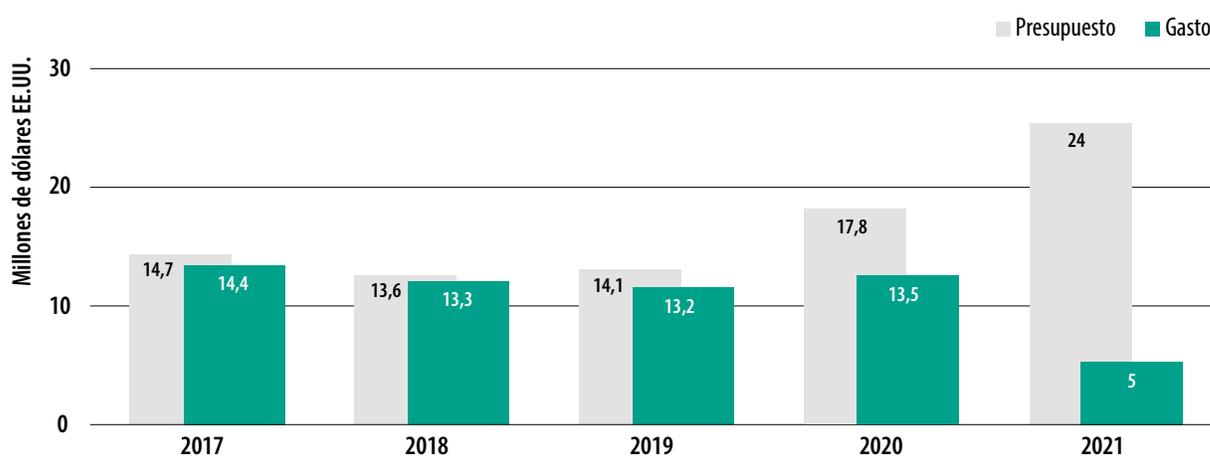
PRODUCTO 1.2. Capacidades nacionales y subnacionales fortalecidas para la gestión sostenible de los recursos naturales, los servicios de los ecosistemas, la adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos.

PRODUCTO 1.3. Sistemas e instituciones nacionales y subnacionales habilitados para lograr la transformación estructural de capacidades productivas que sean sostenibles y realicen un uso intensivo de mano de obra y medios de vida.

Durante este ciclo de programación, se ejecutaron 62 proyectos con 80 productos de proyectos en el marco de este resultado, con un presupuesto de 84,2 millones de dólares y un gasto de 59,3 millones de dólares, en el momento de la evaluación. Se trata de la esfera de resultados de mayor envergadura en términos de gastos (los gastos corresponden al 42 % del gasto total del programa), con una tasa de ejecución del 70 %⁵⁵. El PNUD ejecutó directamente 35 proyectos (el 15 % del gasto) (modalidad de implementación directa), 22 proyectos (el 78 % del gasto) se ejecutaron a nivel nacional (modalidad de aplicación nacional) y 5 proyectos (el 7 % del gasto) se ejecutaron mediante el apoyo a proyectos de implementación nacional con carta de acuerdo. Esta cartera fue financiada principalmente por el fondo fiduciario del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) (el 55 % del gasto) y por el Gobierno de Noruega (el 15 %). Este resultado ha tenido el liderazgo nacional sólido y de larga data de los Ministerios del Ambiente, de la Producción y de Agricultura y Riego, con diferentes formas de participación gubernamental en la financiación de los gastos.

⁵⁵ Los recursos financieros corresponden al período de 2017 a junio de 2021.

FIGURA 1: Evolución del presupuesto y el gasto en a esfera de crecimiento y desarrollo inclusivos y sostenibles



Fuente: Datos de Power BI a 11 de junio de 2021

Hallazgo 1. Enfoque regional y medios de vida sostenibles: El enfoque territorial del PNUD al cambio climático constituye una estrategia eficaz que ha reforzado los mecanismos de gobernanza local con miras a la conservación de los ecosistemas mediante el fomento de la participación de las comunidades y, al mismo tiempo, el fortalecimiento de medios de vida sostenibles, especialmente en la Amazonía. Debido a sus comprobada eficacia, aún existen oportunidades para que el PNUD apoye su ampliación o replicación en otras regiones del país.

El PNUD ha estado integrando enfoques de adaptación basada en ecosistemas (EbA) y de adaptación de base comunitaria (CbA) a escala territorial con el fin de fomentar el desarrollo socioeconómico, la adaptación al cambio climático y los esfuerzos de conservación de los ecosistemas desde la puesta en marcha en 2011 del Programa EbA Montaña (2011-2015)⁵⁶. A este programa emblemático le siguieron, en el ciclo de programación actual, los proyectos EbA Amazonía (fases 1 y 2), EbA Lomas, Amazonía Resiliente y Paisajes Productivos Sostenibles, que integraron, en diferente medida, medidas EbA. El ciclo de programación 2017-2021 fue un período productivo en el que el PNUD siguió probando la implementación de estos innovadores enfoques EbA y CbA.

Con el apoyo del PNUD, el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP) del MINAM y comunidades contiguas están implantando medidas de EbA en áreas naturales protegidas⁵⁷ a través de acuerdos de conservación, especialmente en paisajes asociados a reservas comunales⁵⁸. Durante el ciclo de programación, estos acuerdos contribuyeron a la articulación de los “planes de vida” de las comunidades y el “plan maestro” para áreas protegidas, así como los planes de desarrollo local y las políticas nacionales. Dichos acuerdos son, en otros términos, un compromiso entre el Estado y las comunidades para asegurar un desarrollo económico sostenible y verde. El Estado acuerda apoyar actividades productivas y generadoras de ingresos sostenibles lideradas por la comunidad, mientras que las comunidades acuerdan cuotas y modalidades de caza, pesca, deforestación y expansión agrícola, entre otras, y se comprometen a

⁵⁶ Según el PNUD, la adaptación basada en ecosistemas (EbA) hace uso de los servicios de la biodiversidad y de los ecosistemas en el marco de una estrategia más amplia que ayuda a las personas y las comunidades a adaptarse a los efectos adversos del cambio climático. La adaptación de base comunitaria (CbA) es un proceso liderado por una comunidad que se basa en sus prioridades, necesidades, conocimientos y capacidades y que debe empoderar a las personas para planificar y soportar los impactos del cambio climático.

⁵⁷ Representado por una entidad denominada Ejecutor del Contrato Administrativo.

⁵⁸ Las reservas comunarias son una categoría de área natural protegida en la que tanto el Gobierno peruano como las comunidades indígenas son responsables de su gestión.

respetarlas⁵⁹. La combinación exitosa de medidas EbA y CbA en diferentes entornos demuestra la relevancia y eficacia del papel integrador del PNUD a través de su capacidad para convocar a comunidades, gobiernos locales y asociados no tradicionales (sector privado y sociedad civil/grupos indígenas) en torno a un objetivo común de desarrollo sostenible.

La implantación de estos acuerdos dio lugar al fortalecimiento de la conservación de cientos de miles de hectáreas de bosque en la Amazonía y a un aumento de los ingresos para 571 familias (comunidades locales e indígenas)⁶⁰. Por ejemplo, a través del proyecto EbA Amazonía, el SERNANP firmó 12 acuerdos con comunidades indígenas de la Reserva Comunal Tuntanaín, que reforzaron los mecanismos de gobernanza para la conservación de 94.967 hectáreas de la Amazonía y, al mismo tiempo, permitieron la creación de 48 unidades productivas que mejoraron la seguridad alimentaria de la población y duplicaron con creces sus ingresos entre 2014 y 2018 mediante el apoyo a diversas actividades económicas, como la piscicultura, la avicultura y la producción de cacao, castaña y shiringa (árbol del caucho)⁶¹.

El apoyo del PNUD también hizo hincapié en el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales y de las organizaciones de pueblos indígenas, con el fin de permitir que las comunidades accedan y administren recursos financieros que faciliten la sostenibilidad de los modelos promovidos. El proyecto EbA Amazonía, por ejemplo, facilitó la identificación de los recursos financieros disponibles a escala nacional y accesibles a través de licitaciones competitivas y promovió la colaboración de los ejecutores del contrato administrativo con el gobierno provincial de Condorcanqui a fin de que estos asociados movilizaran más de 8 millones de soles para actividades productivas entre 2018 y 2020. Estos esfuerzos representan un paso importante hacia una integración más sistemática de la gestión del cambio climático a escala comunitaria y local.

El PNUD apoyó varias acciones de conservación de la biodiversidad implementadas por el Gobierno del Perú. Por ejemplo, se celebraron acuerdos de conservación en nueve regiones (Tumbes, Piura, Ucayali, Madre de Dios, Pasco, Cusco, Lima, San Martín y Tacna) con asociados, incluidas OSC⁶². Se crearon cinco unidades de gestión forestal mediante la Ordenanza Regional núm. 011-2020-GRSM/CR en los municipios de Moyobamba, San Martín, Picota, Mariscal Cáceres y Tocache⁶³. También se firmaron diez acuerdos de conservación con comunidades indígenas en cinco áreas naturales protegidas (Parque Nacional Alto Purús, Reserva Comunal Purús, Reserva Comunal El Sira, Santuario Nacional Megantoni y Parque Nacional

⁵⁹ En el proyecto EbA Amazonía, el PNUD desempeñó un papel fundamental velando por que el liderazgo indígena y la respuesta del Estado dieran como resultado soluciones adaptadas a las necesidades de la región, más específicamente el incremento de los ingresos de los hogares, la seguridad alimentaria, la conservación de la biodiversidad y el uso de servicios ecosistémicos, así como el fortalecimiento de la gobernanza territorial.

⁶⁰ Según el PNUD, el proyecto EbA Amazonía por sí mismo permitió a 571 familias aumentar su consumo de pescado en un 20 % y su consumo de pollo/huevos en un 70 %. Estas mismas familias aumentaron sus ingresos anuales en más de un 150 %. PNUD (2018). Systematization and escalation model of EbA Amazonía; AbE Amazonía (ID 73806) y proyecto Amazonía Resiliente - PIR 2020 (ID 81013).

⁶¹ Sotomayor, G.L. (2018). Evaluación final del proyecto "Gestión integrada del cambio climático en las reservas comunales en la Amazonía-Perú", AbE Amazonía, págs. 34 a 37.

⁶² Proyecto "Transformando la gestión de complejos de áreas naturales protegidas/paisajes para fortalecer la resiliencia de ecosistemas, Amazonía Resiliente" (ID 81013). Objetivo: mejorar la resiliencia de los ecosistemas vulnerables a los impactos del cambio climático en las áreas naturales protegidas y los paisajes circundantes y, de este modo, garantizar la biodiversidad y funcionalidad de los ecosistemas y sus servicios, incluido el secuestro de GEI y la reducción de las emisiones. Asociado en la ejecución: SERNANP.

⁶³ Programa Nacional ONU-REDD – Perú (ID 87273). Objetivo: Complementar los esfuerzos de preparación del Gobierno peruano para la implementación de REDD+, en el marco de la Estrategia Nacional sobre Bosques y Cambio Climático y en el contexto del cumplimiento de las contribuciones determinadas a nivel nacional (CDN). Asociados en la ejecución: Ministerio del Ambiente; Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y PNUD.

Yanachaga Chemillén)⁶⁴. Estos acuerdos destinaron 126.422 nuevas hectáreas de selva a la conservación (Concesión de Conservación Yurúa, Área de Conservación Regional Ausangate y Zona de Agrobiodiversidad Ccollasuyo)⁶⁵.

Con la aprobación, en agosto de 2020, del Plan de Cierre de Brechas⁶⁶ para la región de Loreto (Amazonía), el Gobierno ha renovado su compromiso con la institucionalización de una estrategia de desarrollo centrada en la promoción del desarrollo territorial participativo que incluya agentes públicos, privados y de la sociedad civil. Además, el Plan menciona el proyecto EbA Amazonía como buena práctica a seguir, sentando las bases para que el PNUD prosiga sus esfuerzos para promover y ampliar aún más las iniciativas EbA y CbA en la región⁶⁷.

El PNUD y el Gobierno del Perú han reconocido las pruebas que demuestran que la deforestación suele ocurrir en áreas que no cuentan con una dependencia de gestión asignada o títulos a favor de las comunidades indígenas⁶⁸. De esta forma, el PNUD apoyó a estas comunidades en el proceso de titulación de sus tierras. Como resultado de estas iniciativas, 40 comunidades indígenas de San Martín y Ucayali (20 inscritas en la Superintendencia Nacional de Registros Públicos) recibieron títulos de propiedad (concesiones de conservación), mejorando así los medios de vida de aproximadamente 2.746 indígenas, de los cuales el 47 % eran mujeres⁶⁹. Las comunidades indígenas ashánincas, ubicadas en la cuenca del río Yuruá en la región de Ucayali, también obtuvieron títulos de propiedad.

Hallazgo 2. Empoderamiento económico y recuperación: Las intervenciones del PNUD han contribuido al empoderamiento económico de los peruanos, incluidas las mujeres y las poblaciones indígenas, antes y durante la pandemia de COVID-19. Algunas intervenciones, como la Iniciativa de Pesquerías Costeras, han podido combinar el crecimiento económico local y la preservación de los ecosistemas.

Durante el ciclo de programación actual, el PNUD ha promovido el desarrollo económico ecológico y medios de vida dignos a escala local de diferentes formas, incluida la gestión sostenible de paisajes productivos. Si bien el enfoque territorial presentado en el hallazgo anterior brinda un buen ejemplo de cómo el PNUD ha contribuido a la gobernanza ambiental local y, al mismo tiempo, ha mejorado los medios de vida en la Amazonía, se identificaron otras intervenciones pertinentes centradas en el crecimiento económico local y la preservación de los ecosistemas.

La Iniciativa de Pesquerías Costeras del PNUD, implementada en el Santuario Nacional Los Manglares de Tumbes en la costa norte del Perú, por ejemplo, tuvo éxito en la promoción de prácticas pesqueras sostenibles y, al mismo tiempo, reforzó la conservación de ecosistemas críticos. Esta iniciativa binacional (entre el Perú y el Ecuador) contribuyó notablemente a la creación de comunidades de intercambio de prácticas que han estado probando diferentes metodologías para mejorar la pesca artesanal de la almeja negra y el cangrejo de manglar. Estas comunidades permitieron incorporar un proceso de toma

⁶⁴ Entrevistas y revisión documental de documentos del proyecto “Transformando la gestión de complejos de áreas protegidas/ paisajes para fortalecer la resiliencia de ecosistemas, Amazonía Resiliente” (ID 81013).

⁶⁵ Informe 2020 del proyecto Amazonía Resiliente.

⁶⁶ Decreto Supremo por el que se aprueba el Plan de Cierre de Brechas del departamento de Loreto. <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-aprueba-el-plan-de-cierre-de-brechas-par-decreto-supremo-n-145-2020-pcm-1880455-2>.

⁶⁷ PCM (2019). Plan de Cierre de Brechas Loreto - DS núm. 139-2019-PCM, pág. 23.

⁶⁸ Basado en las entrevistas realizadas.

⁶⁹ Matriz de indicadores: indicador OP1.3 i2, Informe Anual de Resultados 2018 e Informe anual 2018 del proyecto “Declaración Conjunta de Intención entre el Perú y Noruega y Titulación de Tierras” (ID 96495).

de decisiones más participativo en torno a la pesca en el Santuario. El gobierno regional de Tumbes, por ejemplo, aprobó la creación de la Mesa Técnica de los Recursos Bentónicos del Santuario Nacional Los Manglares de Tumbes en marzo de 2020⁷⁰.

Además, la alianza de esta nueva Mesa Técnica con un laboratorio de biotecnología dio lugar a la cría *in vitro* de más de 50.000 almejas negras y larvas de cangrejo que, a lo largo de la restauración de las áreas sobreexplotadas del Santuario, multiplicó por tres la densidad de almejas negras en el Santuario con respecto a la base de referencia, y por siete en comparación con las áreas situadas fuera del Santuario⁷¹. Esta alianza innovadora con el laboratorio también promovió la purificación de mariscos, permitiendo así que los productos cumplieran los estándares de higiene más elevados para facilitar su comercialización, lo que se espera impulsará el desarrollo económico local.

Dado que las restricciones relacionadas con la COVID-19 afectaron negativamente a los ingresos de los hogares, el equipo del proyecto apoyó un estudio sobre el impacto de la pandemia en la pesca artesanal en la región y sobre la relevancia de los protocolos de bioseguridad. Posteriormente, se decidió reasignar los recursos inicialmente destinados a viajes para garantizar que los asociados y beneficiarios pudieran utilizar equipo de tecnología de la información y las comunicaciones para trabajar a distancia. A través del Fondo Nacional de Desarrollo Pesquero y las Uniones de Crédito y Ahorro (UNICA), el PNUD facilitó la provisión de microcréditos que permitieron la reactivación económica y productiva de pescadores artesanales (105 hombres y 79 mujeres) de Tumbes y Piura cuyos ingresos habían disminuido drásticamente durante el confinamiento⁷². Cabe destacar, además, que las mesas técnicas establecidas antes de la pandemia pudieron acordar protocolos de bioseguridad para reactivar las actividades de pesca artesanal que inicialmente se habían suspendido como respuesta a la pandemia. Esta iniciativa constituye un ejemplo de cómo el PNUD utilizó adecuadamente la gestión adaptativa para responder a los efectos de la pandemia de COVID-19 en las comunidades pesqueras con las que trabajó.

Esta exitosa intervención con las comunidades pesqueras artesanales se basó en la dilatada experiencia del PNUD con el Programa Inclusivo de Desarrollo Empresarial Rural (PRIDER). Este fue creado en 2007 por la Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE) con la asistencia técnica del PNUD⁷³. Durante el ciclo de programación actual, el esquema de microcréditos del PRIDER contribuyó al establecimiento de más de 300 UNICA que, a su vez, mejoraron la vida de más de 4.000 personas⁷⁴. Por conducto de las UNICA, las comunidades vulnerables en Ayacucho e Ica, en la sierra sur del Perú, incrementaron sus conocimientos financieros y reforzaron sus capacidades para la gestión autónoma de este instrumento financiero alternativo. Estas comunidades han utilizado los fondos para la promoción de empresas con prácticas productivas sostenibles, como la producción orgánica de quinua y aguacate⁷⁵.

Otras intervenciones también ofrecen ejemplos de cómo el enfoque del PNUD de la pandemia de COVID-19 orientado a poblaciones que presentaban factores de vulnerabilidad preexistentes arrojó resultados positivos. Se implantaron iniciativas como Cascos de Vida, Innova tu Mercado y Guerrero Emprendedor dirigidas a los trabajadores de primera línea, como los vendedores de los mercados mayoristas, cuyos ingresos habían disminuido drásticamente durante la pandemia, para ayudarlos a reactivar su actividad

⁷⁰ Comunicado de prensa de Tumbes. <https://regiontumbes.gob.pe/noticias/instalan-mesa-tecnica-de-recursos-bentonicos-en-tumbes/>.

⁷¹ Ryan, J. (2020). Revisión de medio término del Proyecto Iniciativa de Pesquerías Costeras - América Latina, págs. 29 a 31.

⁷² Informe anual de resultados (2020).

⁷³ PRIDER (2021). "Una mirada hacia un futuro sostenible". Programa Inclusivo de Desarrollo Empresarial Rural. <https://pnudperu.exposure.co/una-mirada-hacia-un-futuro-sostenible>.

⁷⁴ Informe final del proyecto Programa de Servicios Microfinancieros y Desarrollo Empresarial a Nivel Local (ID96779) con PRIDER.

⁷⁵ Un futuro para Ayacucho. "En Ayacucho rural, los pobladores y pobladoras se unen para generar y gestionar su propio desarrollo". <https://pnudperu.exposure.co/para-cumplir-las-metas-tenemos-que-juntarnos>.

económica. En 2020, a través de las iniciativas Guerrero Emprendedor y Guerrero Turístico, el PNUD, en colaboración con el Ministerio de la Producción (PRODUCE) y el sector privado, fortaleció las capacidades de 1.449 emprendedores, incluidas 1.159 mujeres, a través de un programa de voluntariado corporativo con objeto de adaptar sus modelos de negocios a las nuevas realidades impuestas por la pandemia⁷⁶. Concretamente, la iniciativa Guerrero Emprendedor ayudó a los emprendedores a desarrollar estrategias para aumentar su presencia en línea a través de canales nuevos o ya existentes, lo que finalmente contribuyó a la generación de ingresos para cientos de familias.

La capacidad del PNUD para forjar alianzas con diferentes tipos de entidades desempeñó un papel clave en el fomento de estas diferentes iniciativas. Las iniciativas Cascos de Vida e Innova tu Mercado, por ejemplo, se basaron en la alianza entre FabLab Perú, la Universidad Continental y la Universidad Toulouse Lautrec, junto con asociados más tradicionales como la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML) y PRODUCE, facilitada por el PNUD, para producir equipos de protección individual que beneficiaron a 45.000 trabajadores de primera línea y diseñar una aplicación móvil que permitiera a los clientes reservar sus productos sin tener que ir al mercado.

En general, el PNUD estima que ha apoyado a aproximadamente 7.269 mujeres y 5.445 hombres que viven en condiciones vulnerables a acceder a créditos o a la titularidad de la tierra, mayormente mediante planes de desarrollo económico ecológico⁷⁷. El PNUD informó de que había ayudado a 38.041 mujeres y 38.066 hombres durante este ciclo de programación a acceder a mejores medios de vida y empleos creados para las personas que viven en la pobreza a través de la conservación, el uso sostenible de la biodiversidad, la restauración de los ecosistemas y la adaptación al cambio climático⁷⁸.

Hallazgo 3. Cambio climático y medio ambiente: Al apoyar intervenciones destinadas a reforzar las capacidades para la gestión sostenible de los recursos naturales y los ecosistemas a nivel de políticas, institucional y local, el PNUD ha contribuido directamente a las iniciativas del Perú destinadas a cumplir sus compromisos internacionales.

El PNUD ha brindado apoyo técnico para ayudar al país a cumplir y ampliar sus compromisos internacionales, como la CMNUCC, el Acuerdo de París, el Convenio sobre la Diversidad Biológica y el Protocolo de Montreal.

El PNUD apoyó al Gobierno en la actualización e implementación de las contribuciones determinadas a nivel nacional (CDN) mediante el fortalecimiento de las capacidades de los diversos órganos responsables de la revisión, la financiación, la implementación y la supervisión de las CDN⁷⁹. En 2020, se actualizaron las metas de las CDN, aumentando el objetivo condicional de reducción de los GEI del 30 % al 40 %⁸⁰. El PNUD también apoyó al Gobierno en la preparación de su segundo informe bienal de actualización para cumplir con sus compromisos y obligaciones en virtud de la CMNUCC. Además, el PNUD ayudó al MINAM en la preparación de los procesos relacionados con los GEI respecto del uso de la tierra, los cambios en el uso de la tierra y la silvicultura, así como en el lanzamiento de la plataforma Huella de Carbono Perú⁸¹. Esta

⁷⁶ "Guerreras que emprenden: Tres historias de resiliencia en una pandemia sin precedentes". <https://pnudperu.exposure.co/guerreras-que-emprenden>.

⁷⁷ Indicador de producto OP1.3 - i2.

⁷⁸ Indicador de producto OP1.2 - i3.

⁷⁹ Revisión de documentos del Proyecto Apoyo para el Proceso de Implementación de las NDC en el Perú (ID 119397). Asociado en la ejecución: MINAM. Los órganos responsables fueron el MINAM, el Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, el MINEM y los gobiernos regionales de Huancavelica, San Martín y Junín. Fuente: Informe anual 2020.

⁸⁰ Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional del Perú - Reporte de actualización - Período 2021-2030. Las CDN anteriores tenían un objetivo incondicional de reducción de las emisiones de los GEI del 20 %, que se incrementó al 30 % en la nueva CDN. El objetivo condicional se incrementó del 30 % al 40 %. <https://www.gob.pe/institucion/minam/informes-publicaciones/1682641-reporte-de-actualizacion-de-las-ndc-del-peru-al-2030>.

⁸¹ Plataforma Huella de Carbono Perú. <https://huellacarbonoperu.minam.gob.pe/huellaperu/#/inicio>.

plataforma en línea permitió la cuantificación de las emisiones de 126 entidades públicas, privadas y de la sociedad civil⁸². En 2020, el cumplimiento de las CDN alcanzó el 16,7 %, lo que, a pesar de no alcanzar la meta del 20 %, indica que se logró un progreso notorio⁸³.

Las negociaciones sobre el Plan de Acción de Bali concluidas en la 18ª Conferencia de las Partes en la CMNUCC (CP 18) celebrada en Doha llevaron a los países en desarrollo a emprender acciones nacionales apropiadas de mitigación (NAMA) para dirigir los cambios transformacionales en los sectores económicos nacionales o entre estos. Así, el PNUD Perú brindó apoyo técnico al Ministerio de Energía y Minas (MINEM) y contribuyó a la aprobación de un decreto para el uso eficiente de la energía en el transporte mediante la implementación de infraestructura de carga y suministro de energía para la movilidad eléctrica⁸⁴. El apoyo brindado también dio lugar a la creación de un portal en línea, la Plataforma de Monitoreo, Reporte y Verificación (MRV), que se está utilizando para informar y verificar el avance de las 12 medidas de mitigación relacionadas con 4 medidas de adaptación (eficiencia energética, acceso universal a la energía sostenible, transporte eléctrico y energías renovables no convencionales)⁸⁵. Si bien las reducciones de las emisiones no pueden atribuirse a intervenciones específicas respaldadas por el PNUD, ahora es posible rastrear los resultados a nivel nacional en la Plataforma MRV, diseñada mediante el proyecto NAMAs⁸⁶.

El PNUD también prestó apoyo a la implementación de proyectos en aguas internacionales. El Proyecto de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos Transfronterizos en el Ecuador y el Perú finalizó en 2020 habiendo alcanzado sus objetivos⁸⁷. Contribuyó a reforzar las capacidades institucionales, de políticas, jurídicas y científico-técnicas para implementar un enfoque de gestión integrada de los recursos hídricos en las cuencas hidrográficas y los acuíferos transfronterizos de Puyango-Tumbes, Catamayo-Chira y Zarumilla, incorporando además las preocupaciones sobre la variabilidad climática. El proyecto se considera un ejemplo prometedor de iniciativa de colaboración binacional para la gestión conjunta de los recursos hídricos transfronterizos entre dos países de la región que solían estar en conflicto por la definición de las fronteras. Por ejemplo, se prestó apoyo a la elaboración de un diagnóstico y una planificación transfronteriza y se realizaron cursos de capacitación para funcionarios sobre derecho internacional del agua o la gestión integrada de los recursos hídricos y se brindó apoyo técnico y logístico para la creación de una comisión binacional sobre dicha gestión. El sistema Titicaca-Desaguadero-Poopó-Salar de Coipasa entre el Perú y el Estado Plurinacional de Bolivia, que busca promover la conservación y el uso sostenible de los recursos hídricos en el sistema transfronterizo a través de la actualización del Plan Director Global Binacional, continúa implementándose con retrasos respecto de las fechas previstas (finalización en 2021) y en 2020 comenzó la implementación de la planificación estratégica en el ecosistema de Humboldt⁸⁸.

⁸² Apoyo para el proceso de implementación de las NDC en el Perú (ID 119397). Asociado en la ejecución: MINAM.

⁸³ Matriz de indicadores de la EIPP del Perú.

⁸⁴ Decreto Supremo núm. 022-2020-EM que aprueba disposiciones sobre la infraestructura de carga y abastecimiento de energía eléctrica para la movilidad eléctrica. <https://www.gob.pe/institucion/minem/normas-legales/1115052-022-2020-em>.

⁸⁵ Acciones Nacionales Apropriadas de Mitigación (NAMA) en los sectores de generación de energía y su uso final en el Perú. También denominado Proyecto NAMAs (ID 77699). Asociado en la ejecución: MINEM.

⁸⁶ Plataforma MRV del Sector de la Energía. <http://namasenergia.minem.gob.pe>.

⁸⁷ Entrevista y evaluación final del proyecto Gestión Integrada de Recursos Hídricos de las Cuencas Transfronterizas y Acuíferos de Puyango Tumbes, Catamayo-Chira y Zarumilla (ID 83826). Asociados en la ejecución: Autoridad Nacional del Agua del Perú (ANA) y Secretaría Nacional del Agua de Ecuador (SENAGUA).

⁸⁸ El proyecto "Gestión Integrada de los Recursos Hídricos en el Sistema Titicaca-Desaguadero-Poopó-Salar de Coipasa" (ID 87268), ejecutado con el MINAM, tiene como objetivo fomentar la conservación y el uso sostenible de los recursos hídricos en ese sistema transfronterizo a través de la actualización del Plan Director Global Binacional. El proyecto "Catalizando la Implementación de un Programa de Acción Estratégico para la Gestión Sostenible de los Recursos Marinos Vivos Compartidos en el Sistema de la Corriente de Humboldt" (ID 107511), ejecutado con PRODUCE, tiene como objetivo facilitar la gestión de la pesca basada en ecosistemas y la restauración de ecosistemas en el Sistema de la Corriente de Humboldt para la provisión sostenible y resiliente de bienes y servicios a partir de recursos marinos vivos compartidos, de conformidad con el Programa de Acción Estratégico aprobado por Chile y el Perú.

Los tres proyectos de aguas internacionales implementados por el PNUD en el Perú (el del sistema Titicaca-Desaguadero-Poopó-Salar de Coipasa, el del ecosistema de Humboldt y la Iniciativa de Pesquerías Costeras) contribuyen a la gestión eficaz (en cooperación con el Ecuador y Bolivia) de 60.143 hectáreas de cuatro cuencas hidrográficas y el lago Titicaca en el Perú, lo que redundará en beneficio de 2,41 millones de habitantes y de 94 kilómetros de ecosistemas marinos costeros que favorecen a 89.021 habitantes del Perú⁸⁹.

La red mundial y la experiencia del PNUD han contribuido a innovaciones tecnológicas de vanguardia. El Perú es parte del proyecto Áreas Esenciales de Soporte Vital⁹⁰, una iniciativa conjunta a escala mundial de la National Geographic Society, el FMAM, el PNUD y otros actores que utiliza imágenes satelitales para establecer la base de referencia de la biodiversidad de un país a fin de facilitar el uso de datos espaciales y mapas para hacer el seguimiento e informar del progreso en la gestión de la biodiversidad y los recursos por los responsables de formular políticas y los profesionales. En última instancia, el acceso centralizado y abierto a dichos datos debería facilitar una toma de decisiones rigurosa y de base empírica sobre la gestión de los recursos naturales, los esfuerzos en materia de conservación y el desarrollo económico sostenible. Además, el PNUD está probando una Célula de Sistemas de Información Geográfica en el Perú⁹¹. Se trata de un modelo integrado y rentable que reagrupa a los expertos en el tema en diferentes proyectos para brindar un apoyo transversal a todos los proyectos que tienen una perspectiva territorial. El PNUD espera que esta herramienta no solo facilite el acceso a mapas e información previamente desarrollados, sino que también acelere el aprendizaje multidimensional en el país.

Hallazgo 4. Gestión del riesgo de desastres: La labor del PNUD con instituciones nacionales y subnacionales en la gestión del riesgo de desastres dio lugar al desarrollo de disposiciones legislativas y reglamentarias pertinentes armonizadas con el Marco de Sendái y, al mismo tiempo, reforzó la capacidad nacional para implementar políticas con el fin de gestionar los riesgos climáticos y de desastres. El establecimiento de un mecanismo de coordinación de la gestión del riesgo de desastres eficaz, intersectorial y multinivel a escala nacional sigue siendo un reto en un país grande y centralizado como el Perú.

El apoyo del PNUD a las iniciativas peruanas de gestión del riesgo de desastres se llevó a cabo a través del apoyo a proyectos específicos ascendentes y descendentes y su integración progresiva como elemento transversal durante el ciclo de programación.

Uno de los logros más importantes a los que contribuyó el PNUD a través de su asistencia financiera y técnica fue la elaboración y aprobación en marzo de 2021 de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, el principal instrumento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD)⁹². Además de estar en mayor sintonía con el marco jurídico actual, la Política está ahora explícitamente alineada con el Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres y con la Agenda 2030⁹³. El PNUD también está respaldando la actualización del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres 2022-2030, herramienta clave para poner en práctica la Política. En el último trimestre de 2020 se pusieron en marcha tres proyectos para fortalecer las capacidades del SINAGERD para la preparación, la respuesta y la recuperación ante los

⁸⁹ Proyectos Gestión Integrada de los Recursos Hídricos Perú-Bolivia (ID 87268) y Gestión Integrada de los Recursos Hídricos Perú-Ecuador (ID 83826) e Iniciativa de Pesquerías Costeras (ID 96507).

⁹⁰ Proyecto Áreas Esenciales de Soporte Vital - Mapear la naturaleza para crear un marco de biodiversidad mundial. <https://www.undp.org/blog/mapping-nature-create-global-biodiversity-framework> y <https://andina.pe/agencia/noticia-peru-es-uno-de-cinco-paises-del-mundo-elegidos-para-un-proyecto-ambiental-del-pnud-805133.aspx>.

⁹¹ Véase más información sobre Data PNUD Perú en <http://pnud.ludik.pe/inicio>.

⁹² Decreto Supremo núm. 038-2021-PCM sobre la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres al 2050.

⁹³ Presidencia del Consejo de Ministros (2021), Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, 2021. El Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres fue aprobado en la Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres en Sendái (Japón) en 2015. En él se exponen 7 objetivos claros y 4 prioridades de acción para prevenir nuevos riesgos de desastres y reducir los existentes.

desastres⁹⁴. El PNUD también ha estado apoyando otros esfuerzos ascendentes, como la elaboración del Plan de Contingencia Nacional ante Lluvias Intensas y el Plan Multisectorial ante Heladas y Friaaje; y de las directrices para la implementación de actividades intersectoriales y multinivel ante heladas y friaje⁹⁵. Si bien es demasiado pronto para evaluar el efecto de estas intervenciones, las entrevistas confirmaron la relevancia y conveniencia del apoyo del PNUD, así como la secuencia adecuada de las intervenciones.

El PNUD realizó varias contribuciones clave a este respecto a nivel subnacional. En 2020, por ejemplo, se elaboraron dos planes de contingencia para emergencias locales por lluvias intensas y El Niño Costero con las autoridades locales de Buenos Aires y Morropón-Chulucanas⁹⁶. En 2018, con la asistencia técnica del PNUD a las autoridades locales de Lima, Callao y Piura y los municipios de Cura Mori, Castilla y Lima Metropolitana, se desarrollaron seis instrumentos y planes para prevenir riesgos y reducir la vulnerabilidad, así como protocolos para restablecer los servicios públicos básicos después de desastres⁹⁷.

El establecimiento de un sistema de gestión del riesgo de desastres multinivel totalmente coordinado no solo se ve obstaculizado por la división de dicha gestión en dos entidades (el Instituto Nacional de Defensa Civil y el Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres), sino también por su presencia y alcance desiguales a nivel subnacional. Las entrevistas también indicaron que el sistema del Perú sigue siendo frágil, principalmente debido al elevado nivel de rotación de las autoridades y los especialistas técnicos en los gobiernos local, regional y nacional⁹⁸. En este contexto, garantizar la coordinación efectiva de diferentes actores en distintos niveles sigue constituyendo un reto importante. Además, la coordinación entre el Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social y el SINAGERD no ha mostrado avances significativos hasta la fecha y las iniciativas piloto desarrolladas aún son recientes.

No obstante, cabe mencionar que se puso a prueba un enfoque innovador en el Perú en el marco del programa global del PNUD y DHL, Aeropuertos Listos para Desastres (GARD), que funciona desde 2005 y tiene por objeto preparar a los aeropuertos para los retos logísticos que plantean los desastres naturales y sus consecuencias por medio de talleres de creación de la capacidad y asistencia técnica para llevar a cabo evaluaciones de aeropuertos y desarrollar planes de acción con el fin de aumentar la capacidad para gestionar un aumento del tráfico entrante a raíz de un desastre⁹⁹. En el Perú, este programa se implementó en tres aeropuertos (Pisco, Chiclayo y Lima) y en una base de la Fuerza Aérea en Lima, e incluyó mecanismos de coordinación con el Instituto Nacional de Defensa Civil y el Ministerio de Transporte¹⁰⁰. Se implementó con una visión integrada que tenía en cuenta la red de aeropuertos del país y otra infraestructura de transporte, como los puertos, y los planes de acción para aeropuertos se integraron en el plan nacional de preparación para desastres¹⁰¹. Este enfoque innovador aumentó la capacidad del Perú para responder

⁹⁴ Proyecto "Fortalecimiento de capacidades del SINAGERD para la preparación, respuesta y recuperación ante desastres en apoyo a la implementación de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres en el Perú" (ID 122230), modalidad de implementación directa. Proyecto "Apoyo a la implementación de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y fortalecimiento del SINAGERD" (ID 115924), modalidad de implementación directa.

⁹⁵ PCM - Plan Multisectorial ante Heladas y Friaaje. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/289512/Plan_Multisectorial_ante_Heladas_y_Friaaje_2019_-_2021.pdf.

⁹⁶ "Consolidando mecanismos y herramientas de preparación para la respuesta y recuperación ante desastres en el Perú - Sociedades más Resilientes Desarrollando Capacidades, Fortaleciendo la Gobernanza y Tejiendo Redes Multiactor". La gestión del riesgo de desastres en el Perú (DIPECHO). Asociado en la ejecución: Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) (modalidad de implementación directa). Fuente: entrevista e Informe Anual de Resultados 2020, matriz de indicadores e informado en el Informe 2019 para el Proyecto RRD DIPECHO 87400 (Indicador 5.2).

⁹⁷ Fuente: Informe Anual de Resultados 2018 y matriz de indicadores.

⁹⁸ No todos los Gobiernos regionales han establecido los mecanismos básicos de gestión del riesgo de desastres requeridos por ley que facilitarían la coordinación multisectorial y la toma de decisiones.

⁹⁹ Naciones Unidas y DHL Group (2019). "Teaming up for effective Disaster Management".

¹⁰⁰ Artículo en los medios de comunicación <https://andina.pe/agencia/noticia-aeropuertos-lima-mejoran-capacidad-respuesta-ante-desastres-764844.aspx>.

¹⁰¹ Proyecto "Preparación ante desastres con enfoque territorial" (ID 87293) e Informe Anual de Resultados 2018.

a los desafíos logísticos que podrían plantearse en caso de una crisis humanitaria¹⁰². El programa GARD también fue reconocido por los entrevistados como una alianza productiva con el sector privado (es decir, DHL y las empresas privadas que gestionan los aeropuertos en el Perú).

2.2 Protección social y servicios básicos de calidad

Resultado 2 del DPP. Para 2021, las personas que viven en condiciones de pobreza y vulnerabilidad disfrutaron de un acceso mejorado a servicios básicos universales de calidad y a un sistema inclusivo de protección social que les permite ejercer sus derechos y tener un acceso justo a las oportunidades de desarrollo.

Productos conexos:

PRODUCTO 2.1. Capacidad nacional y subnacional fortalecida para la protección social y el acceso a servicios básicos de personas que viven en la pobreza.

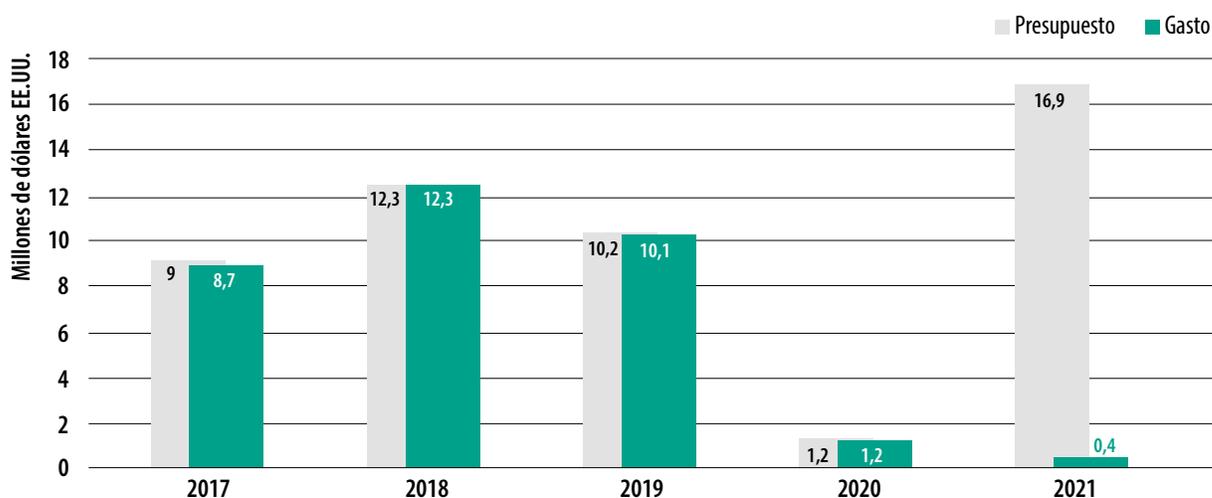
PRODUCTO 2.2. Acceso a la justicia y seguridad ciudadana mejoradas para las personas que viven en condiciones de pobreza, vulnerabilidad y discriminación.

En virtud de este resultado, se ejecutaron 13 proyectos con 13 productos de proyecto con un presupuesto de 49,6 millones de dólares y un gasto de 32,7 millones de dólares (el 23 % del gasto total del programa), alcanzando una tasa de ejecución del 66 %¹⁰³. Esta cartera se implementó principalmente a escala nacional; 7 proyectos (el 96 % del gasto) en la modalidad de implementación nacional y 6 proyectos (el 4 % del gasto) implementados directamente. Esta cartera fue financiada en gran medida por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) (el 55 % del gasto), seguido por PRODUCE (el 41 % del gasto).

¹⁰² Véase el sitio web de DHL, <https://www.dhl.com/pe-en/home/press/press-archive/2019/dpdhl-group-and-undp-scaled-up-air-port-disaster-preparedness-training-in-peru.html>.

¹⁰³ Los recursos financieros corresponden al período de 2017 a junio de 2021.

FIGURA 2. Evolución del presupuesto y el gasto en la esfera de protección social y servicios básicos de calidad



Fuente: Datos de Power BI a 11 de junio de 2021

Hallazgo 5. Acceso a la protección social y a los servicios básicos para la igualdad y la inclusión: El trabajo del PNUD Perú para reforzar los sistemas de protección social y aumentar el acceso a servicios básicos de calidad se ha estructurado en torno a dos grandes proyectos que presentan retos en términos de eficacia, valor añadido y sostenibilidad. Las iniciativas recientes están arrojando resultados más prometedores, en particular con respecto a los migrantes de Venezuela y la población indígena, a pesar de su envergadura relativamente pequeña. El PNUD ha brindado asesoramiento sobre políticas al MIDIS para articular los programas de protección social con estrategias de creación de empleo y ha trabajado en aras de fortalecer sus programas en la misma línea con algunos resultados en fechas recientes.

El PNUD ha dado continuidad a dos grandes proyectos iniciados durante el ciclo de programación anterior con el objetivo de reducir la pobreza extrema y las desigualdades en el Perú. Estos proyectos representaron el 95 % de los gastos del programa en virtud del resultado 2.

El proyecto Mejoramiento del Servicio de Comercialización del Gran Mercado de Belén-Iquitos buscó estimular las actividades comerciales en Loreto y la región aledaña mediante el apoyo a la construcción del nuevo mercado de Belén-Iquitos, que se espera pasará a ser el mayor mercado de abastecimiento de Latinoamérica. La relevancia del proyecto se sustenta en la premisa de que la ubicación estratégica del mercado —en el centro de los distritos de Iquitos, Belén, Punchana y San Juan Bautista— y su accesibilidad por vía terrestre o fluvial incrementará los ingresos de productores y comerciantes, brindándoles una infraestructura esencial para comercializar sus productos.

Partiendo del supuesto de que el nuevo mercado brindará las condiciones necesarias para garantizar la inocuidad y calidad de los alimentos, el proyecto también prevé tener una dimensión de seguridad alimentaria, un aspecto fundamental de la salud pública. Esta dimensión del proyecto es particularmente pertinente en vista de la mayor atención global que se presta a las enfermedades zoonóticas en los entornos laborales. En marzo de 2021, el PNUD presentó una propuesta al Ministerio de Medio Ambiente de Alemania con el objetivo de abordar los riesgos de zoonosis en el futuro a través de soluciones basadas en la naturaleza, así como el refuerzo de las medidas de bioseguridad con los comerciantes y la población local relacionadas con la comercialización y el consumo de vida silvestre en el mercado de Belén y otras zonas estratégicas de Loreto.

El proyecto hace frente a importantes retrasos y retos en su ejecución. Las entrevistas indicaron que este ambicioso esfuerzo traía aparejados importantes riesgos operativos, resultantes de cambios en el expediente técnico original después de la conclusión del proceso de licitación tras un informe de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) solicitado por el Ministerio de Economía y Finanzas¹⁰⁴. Además, los cambios del alcance del proyecto después de la licitación técnica, la inestabilidad política, el aumento del presupuesto y la rotación de personal en los asociados en la ejecución aumentaron la complejidad del proyecto. Más recientemente, la pandemia de COVID-19 también provocó retrasos adicionales en el proceso de construcción. Cabe destacar que el PNUD también cuenta con experiencia limitada en la gestión de este tipo de proyectos de infraestructura, lo que se suma a los factores de riesgo ya identificados. Si bien el PNUD asumió el proyecto teniendo en cuenta sus condiciones iniciales, su equipo de gestión incluyó personal con experiencia en grandes proyectos y recibió asistencia de la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos hasta 2019, el equipo no se adaptó completamente al nuevo alcance ampliado del proyecto. El equipo técnico se vio reforzado y se ajustaron las modalidades contractuales para la segunda fase del proyecto.

Tras seis años de implementación y una inversión aproximada de 14 millones de dólares, el proyecto aún se encuentra en fase de construcción¹⁰⁵. Como consecuencia del sobrecosto generado por los cambios en el expediente técnico original, el componente social de la asistencia técnica del PNUD a las autoridades locales, a los comerciantes y a los productores se canceló y pasó a ser responsabilidad exclusiva de PRODUCE. Este proyecto ha generado elevadas expectativas a nivel regional y nacional, lo que representa un importante riesgo reputacional para todas las partes involucradas (PRODUCE, PNUD). El PNUD ha logrado ampliar el proyecto y mitigar algunos de los riesgos identificados anteriormente. Durante el primer semestre de 2021, el PNUD ha reforzado su equipo de gestión para abordar la segunda fase del proyecto, incorporando expertos en gestión de proyectos de construcción a gran escala, en administración de contratos, en control de proyectos y en gestión de documentos. El PNUD también ha logrado la aprobación de un presupuesto un 77 % superior y, a solicitud de PRODUCE, financiará capacitación en gestión para PRODUCE y la Municipalidad de Belén. La evaluación constató la demanda nacional de acciones de fortalecimiento institucional en materia de gestión, mantenimiento y sostenibilidad social del Mercado, en los que el PNUD deberá centrarse en la siguiente fase.

El otro gran proyecto realizado en el marco de este resultado fue la colaboración del PNUD con el MIDIS y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) en apoyo del fortalecimiento del Programa Nacional de Alimentación Escolar *Qali Warma*¹⁰⁶. Este programa se centra en mejorar el acceso a alimentos nutritivos para los estudiantes (en su mayoría desde el nivel primario) de las zonas más vulnerables del país. *Qali Warma* se implementa a través de una compleja red de actores institucionales, locales y comunitarios y ha llegado al 8,2 % de la población estudiantil del sistema público nacional, beneficiando a aproximadamente 800.000 niños de 28.864 instituciones educativas en 26 unidades territoriales¹⁰⁷.

¹⁰⁴ “Estudios complementarios sobre las metas de capacidad de la prestación del servicio y dimensionamiento de Mercado de Abastos del PIP” y “Mejoramiento del servicio de comercialización del Gran mercado de Belén-Iquitos, provincia de Maynas, departamento de Loreto” (marzo de 2016).

¹⁰⁵ El PNUD previó una contribución de 110.000 de dólares de fondos propios para la primera fase del proyecto de implementación nacional. Para la segunda fase (2021-2022), el presupuesto financiado por la contribución nacional es de 13,8 millones de dólares y la contribución del PNUD es de 86.000 dólares (PRODOC “Mejoramiento del servicio de comercialización del Gran Mercado de Belén Iquitos” y PRODOC “Mejoramiento del servicio de comercialización del Gran Mercado de Belén 2ª Fase, Iquitos, Provincia de Maynas, Departamento de Loreto”).

¹⁰⁶ Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria (2021). El Programa Nacional de Alimentación Escolar *Qali Warma* recibe el mayor presupuesto del MIDIS para 2021: 1.869,7 millones de soles, aproximadamente 480 millones de dólares. <https://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/DIDP/files/2021-rep-tematicos/rt-89-presup-programas-sociales-a-cargo-del-midis.pdf>.

¹⁰⁷ En 24 de los 26 departamentos o provincias especiales: Amazonas, Ancash 1, Ancash 2, Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca 1, Cajamarca 2, Cusco, Huancavelica, Huánuco, Ica, Junín, La Libertad, Lambayeque, Lima Provincias, Loreto, Madre de Dios, Moquegua, Pasco, Piura, Puno, San Martín, Tacna, Tumbes, Ucayali (Informe 2019).

A través de este proyecto, el PNUD ha administrado los fondos del programa en representación del MIDIS. La oficina en el país, por ejemplo, respaldó al programa adquiriendo cocinas mejoradas, cuyo uso no solo es más eficiente desde el punto de vista energético —requieren menos leña—, sino que también tienen un efecto positivo sobre la tala de árboles. Lo que resulta aún más importante es que, dado que las cocinas mejoradas emiten menos humo, también reducen las enfermedades relacionadas con el humo en las instituciones y hogares donde se utilizan. El apoyo técnico del PNUD garantizó el despliegue nacional de la instalación de cocinas y un plan de capacitación y una estrategia de concienciación para los directores regionales de salud y educación en el territorio. Asimismo, apoyó el diseño y la entrega de equipos adaptados a las necesidades de los usuarios (por ejemplo, un modelo de cocina institucional portátil mejorado). El PNUD, el MIDIS y el PMA encargaron varios estudios técnicos para optimizar y revisar el programa, así como una evaluación del impacto de la primera fase del proyecto¹⁰⁸.

Como administrador del proyecto *Qali Warma*, el PNUD ha desempeñado un papel en la logística y la coordinación, mientras que el PMA ha estado más involucrado en los aspectos técnicos del programa. Sin embargo, las partes interesadas consultadas tenían opiniones divergentes sobre la eficacia del PNUD como administrador de fondos y no tenían una visión unánime sobre el valor que agregaba al programa general. Si bien la evaluación del impacto fue favorable para mantener el programa, también indicó que se tuvo en cuenta la elevada rotación entre los asociados gubernamentales y la incapacidad del programa para replicar o ampliar los programas piloto exitosos (como la iniciativa para vincular a los productores locales con el programa) como obstáculos importantes para los esfuerzos por mejorar la eficacia de *Qali Warma*. Sin embargo, en junio de 2021, dos resoluciones de dirección del programa *Qali Warma* introdujeron la posibilidad de comprar alimentos frescos a través de los gobiernos locales.

Se diseñaron intervenciones adicionales para responder a la pandemia de COVID-19. Hasta el momento, el proyecto Recuperación y Protección Social de Pueblos Indígenas ha generado cinco plataformas de coordinación territorial multisectorial y de múltiples partes interesadas que elaboraron planes de trabajo específicos de respuesta a emergencias (sobre todo en torno a la mejora del acceso a los servicios de salud) para abordar los efectos socioeconómicos de la pandemia. REPSOL, una empresa multinacional de petróleo y gas, es uno de los asociados financieros del PNUD en este proyecto (junto con los recursos del PNUD, el Organismo Noruego de Cooperación para el Desarrollo (NORAD) y la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE)) y la financiación adicional de Alemania y el FMAM. El PNUD también prevé realizar una evaluación del impacto socioeconómico de la pandemia de COVID-19 y, tras este estudio, tiene como objetivo diseñar mecanismos de inclusión financiera que otorguen acceso a la protección social a los afectados por la pandemia y faciliten la recuperación de los medios de vida. Además, el PNUD realizó estudios sobre la inclusión financiera de poblaciones indígenas (en colaboración con el MIDIS, el Ministerio de Economía y Finanzas y la COFIDE) y aún se deben diseñar propuestas de programas piloto con el MIDIS y el Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social.

Además, el PNUD y la Municipalidad de Lima diseñaron una intervención con objeto de brindar atención y cuidado a los migrantes de Venezuela facilitando su integración social y financiera. Si bien este proyecto se encuentra en sus fases iniciales, su enfoque basado en los derechos y el énfasis en la recuperación socioeconómica de la COVID-19 se consideran de gran relevancia. Además, el proyecto se considera una importante oportunidad para que el PNUD refuerce su coordinación interna entre carteras e interactúe con nuevos asociados externos. Hasta el momento, se ha diseñado una hoja de ruta que permitirá la formulación de una estrategia de movilidad humana para la Municipalidad de Lima. El proyecto también

¹⁰⁸ Universidad del Pacífico (2019). Evaluación de impacto - Programa Nacional de Alimentación Escolar *Qali Warma* (pág. 18). <http://disde.minedu.gob.pe/handle/20.500.12799/6585>.

ha contribuido a la inscripción de la primera comunidad peruano-venezolana en el Registro Único de Organizaciones Sociales (RUOS) de la Municipalidad de Lima, lo que le permitirá beneficiarse de recursos y acceder a asistencia técnica¹⁰⁹.

Los evaluadores señalan que la oficina en el país ha respondido con celeridad a la situación de los migrantes venezolanos y sus necesidades. El trabajo que la oficina ha venido realizando ha generado oportunidades para el próximo ciclo de programación (como el fortalecimiento de la red de apoyo y servicios, la prevención de conductas y actitudes xenófobas o discriminatorias y la cuantificación del impacto).

El PNUD ha realizado trabajos de asistencia técnica y de apoyo al MIDIS para la elaboración de las directrices de inclusión económica que se aprobaron en julio de 2021 y han servido para nutrir la actualización de la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (PNDIS). Estos documentos y otras intervenciones presentadas anteriormente, como Emprendedor Guerrero e Innova tu Mercado, vinculan las políticas y programas sociales con las políticas productivas y de generación de empleo a fin de reducir la exclusión social. Durante 2021, el PNUD y el MIMP intensificaron su trabajo mediante la realización de estudios y diagnósticos para formular políticas e intervenciones de base empírica¹¹⁰.

Hallazgo 6. Cuantificación de la pobreza multidimensional: El PNUD ha promovido el uso de herramientas de calidad para cuantificar la pobreza multidimensional y proporcionar a los encargados de la formulación de políticas datos fiables para el diseño de medidas de protección social adaptadas. Si bien algunas instituciones nacionales están integrando lentamente estas herramientas, diversos obstáculos siguen dificultando el uso y la institucionalización de estos instrumentos a escala nacional. No obstante, se han logrado avances prometedores con los actores del sector privado, algunos de los cuales han estado utilizando parámetros sobre pobreza multidimensional para reforzar la pertinencia de su intervención en materia de responsabilidad social corporativa.

El PNUD ha realizado importantes esfuerzos para promover el uso del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) en el país brindando asistencia técnica al INEI y el MIDIS, así como a través de las comunicaciones externas, el Informe de Desarrollo Humano 2019 y las iniciativas de cooperación Sur-Sur y triangular¹¹¹. Por ejemplo, la pobreza multidimensional se consideró un tema prioritario en la Comisión de Asuntos Sociales de la Alianza del Pacífico en 2018, evento en el que participaron el MIDIS y el PNUD. Este último también ha alentado el uso de otros parámetros, como el índice de densidad estatal, con el fin de despertar el interés de las instituciones públicas y privadas sobre la relevancia de utilizar datos sobre la presencia del Estado en el territorio peruano para la toma de decisiones, dando así visibilidad a poblaciones de difícil acceso.

A pesar de ser un concepto muy valorado por los asociados del PNUD entrevistados, la noción de pobreza multidimensional aún no se ha integrado plenamente en las instituciones nacionales, incluido el INEI. Las entrevistas tendieron a indicar que aún quedaban retos importantes para la cuantificación y el uso del IPM en las políticas nacionales. En general, además del MIDIS, todavía hay escasa aceptación de las herramientas para cuantificar la pobreza multidimensional (como el IPM y el índice de densidad estatal) por las contrapartes nacionales. El MIDIS publicó en julio de 2021 un documento sobre la necesidad y la justificación del enfoque de

¹⁰⁹ <https://andina.pe/agencia/noticia-municipalidad-lima-registra-oficialmente-a-primera-organizacion-local-venezolana-826794.aspx>.

¹¹⁰ Diagnóstico y marco conceptual desarrollados en colaboración con la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y ONU Mujeres para contribuir al diseño del Sistema Nacional de Cuidados.

¹¹¹ El PNUD financió la participación de expertos del INEI y el MIDIS en talleres sobre el IPM en Panamá y también trajo a expertos regionales del PNUD y la Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI) para participar en reuniones de trabajo a fin de avanzar en la creación del IPM en el Perú.

la pobreza multidimensional en la actualización de la PNDIS¹¹². Como resultado de los esfuerzos de promoción del PNUD, la comisión de asesoramiento sobre la pobreza se reunió en agosto de 2021 con el fin de analizar y evaluar las condiciones para la implementación del IPM en el Perú, lo que constituye un impulso alentador.

Hay limitadas pruebas disponibles que demuestren que los datos generados por estas herramientas se están utilizando para diseñar políticas a escala nacional o subnacional. Si bien el IPM se consideró el principal indicador del Objetivo Prioritario 1 para la protección social en virtud de la PNDIS, esta política aún no se ha aprobado¹¹³. El PNUD pudo promover la cuantificación de la pobreza a nivel local y distrital colaborando con el INEI en el Mapa de Vulnerabilidad Económica a la Pobreza Monetaria 2021 y en el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2019. Sin embargo, la elevada rotación de personal en las instituciones asociadas, así como la resistencia política para generar datos sobre las desigualdades (particularmente en el contexto actual) representan un cuello de botella importante para la institucionalización de estos conceptos.

Sin embargo, la inclusión de actores del sector privado en la elaboración del Informe de Desarrollo Humano ha arrojado resultados relevantes. La empresa Antamina, por ejemplo, incorporó los datos del Informe y otras herramientas, como el índice de densidad estatal y el Algoritmo del Desarrollo Humano para la región Áncash, en su proceso de toma de decisiones relativas a la orientación de sus inversiones sociales en la zona. Este nivel de titularidad por parte de una organización del sector privado se considera una práctica prometedora alineada con los esfuerzos del PNUD por garantizar que el sector privado participe en la implementación y el seguimiento de los ODS.

Hallazgo 7. Acceso a la justicia para los grupos desfavorecidos: El PNUD ha trabajado exitosamente con entidades judiciales en diferentes niveles para reforzar la interoperabilidad de las diferentes instituciones que ostentan la responsabilidad de brindar protección y justicia a las víctimas de violencia contra las mujeres. Si bien los esfuerzos del PNUD a nivel comunitario e institucional antes y durante la pandemia de COVID-19 parecen estar correlacionados con un aumento de las denuncias de violencia contra las mujeres y con una creciente percepción negativa en la población sobre este tipo de violencia, no se produjeron datos suficientes para corroborar la plausibilidad de un vínculo de causalidad. No obstante, la medida en que las poblaciones más pobres y marginadas de las zonas rurales, incluidos los pueblos indígenas, se beneficiaron de estos cambios sigue siendo limitada.

El PNUD ha contribuido en gran medida a proporcionar acceso a la justicia a las víctimas de la violencia contra las mujeres en el Perú. A través del proyecto Acceso a la Justicia para las Mujeres, el PNUD ha respaldado el sistema judicial mediante el refuerzo de las herramientas operativas que permiten a los diferentes actores del sistema dar respuestas más articuladas a los casos de violencia de género. Por ejemplo, sus esfuerzos contribuyeron a la creación, en 2018, del Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar. Del mismo modo, se han elaborado importantes herramientas en este sentido, como la directriz para la coordinación de las instituciones que componen el Sistema y su modelo de servicios de atención (aún no aprobado), que tiene por objeto brindar a las víctimas de la violencia de género un acceso equitativo a la justicia, protección y una respuesta institucional transparente. También se espera probar un plan local para la implementación del Sistema en un distrito judicial de Lima (Puente Piedra Ventanilla).

¹¹² El MIDIS también presentó al INEI en julio de 2021 el informe técnico “Transversalización del Enfoque de Pobreza Multidimensional en el Proceso de Actualización de la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social”, como contribución para la mejora de la metodología de cuantificación de la pobreza en el Perú.

¹¹³ El PNUD aportó un asistente técnico al MIDIS para actualizar la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social, que pretende incorporar ciertas dimensiones de la pobreza multidimensional.

La pandemia de COVID-19 tuvo un impacto importante en el proyecto, pero la oficina en el país adoptó con celeridad su plan de trabajo y diseñó intervenciones para responder al aumento de los niveles de violencia de género durante el confinamiento. El PNUD brindó asistencia técnica a esfuerzos clave de comunicación y divulgación de información y respaldó el diseño de módulos virtuales de capacitación para funcionarios judiciales, un protocolo para la protección de víctimas en las comisarías y un mecanismo de cámaras Gesell¹¹⁴, el primero en incluir un enfoque de la discapacidad. Se proporcionaron equipos a nueve comisarías para garantizar que pudieran brindar atención continua a las víctimas durante la pandemia de COVID-19.

A través del “Proyecto Justa, Villa El Salvador por la Justicia y la Igualdad”, el PNUD ha contribuido al diseño de un modelo integral para la prevención y mejora de la atención local a la violencia de género en uno de los distritos de Lima con mayor número de feminicidios y casos de violencia. Al combinar los esfuerzos de las instituciones nacionales pertinentes y de las organizaciones y redes de mujeres en el marco de una instancia de coordinación de distrito, el proyecto contribuyó a la elaboración de un Plan de Acción Local Multianual 2021-2022 (aprobado en enero de 2021) y de un Protocolo Distrital para abordar la violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar (aprobado en abril). El PNUD se asoció con un importante grupo de estudios peruano, el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), y se valió del enfoque de combos del PNUD para diseñar ese plan y protocolo¹¹⁵. Los resultados de estas intervenciones son aún parciales, en particular en cuanto a los resultados institucionales, incluido el mecanismo de coordinación de servicios para las víctimas de la violencia de género. Si bien los datos disponibles muestran en cierta medida que recientemente se ha producido un aumento en el número de denuncias relacionadas con esa violencia (pero también una percepción cada vez más negativa de la violencia como medio para resolver conflictos), no queda claro si ese cambio estuvo relacionado con un aumento general de casos de violencia de género durante la pandemia, o si esto pudo deberse a un mayor reconocimiento por las víctimas de su situación. Independientemente de esta tendencia, no hay datos suficientes para concluir si el sistema ha podido brindar una mejor atención y protección a las víctimas, o si las denuncias han precedido a un mayor número de acusaciones.

El proyecto también disponía de un marcado componente de empoderamiento de la mujer orientado a reforzar el liderazgo femenino a través de la movilización social y el empoderamiento de la comunidad. El PNUD propuso diferentes enfoques comunicacionales e interculturales para el cambio social y de comportamiento como podcasts, WhatsApp y acciones culturales cuyo uso ha continuado en los últimos meses a pesar de la pandemia. Asimismo, el PNUD facilitó el desarrollo de una plataforma “Instancia de Coordinación Villa El Salvador”, una Instancia de Concertación Plus que incorpora grupos de mujeres para la prevención y respuesta a la violencia de género y la preparación ante emergencias. En colaboración con el Behavioural Insights Team, la Dirección General contra la Violencia de Género del MIMP y la representación en el Perú del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el PNUD está probando una intervención para la reducción del acoso sexual entre jóvenes universitarios aplicando la ciencia del comportamiento.

¹¹⁴ La cámara Gesell consta de dos zonas independientes separadas por una ventana unidireccional a través de la cual una persona puede observar situaciones clínicas evitando las alteraciones provocadas por la presencia de un tercero.

¹¹⁵ El enfoque de combos desarrollado por el PNUD es una estrategia para abordar la Agenda 2030 en la región de América Latina y el Caribe que consta de tres pasos: 1) adoptar un enfoque de combos, 2) definir el problema y 3) desarrollar una teoría del cambio. El enfoque/estrategia de combos abarca tres pasos adicionales: 4) elaboración de una hoja de ruta, 5) implementación, y 6) seguimiento y evaluación. Además de contar con su propia herramienta COMBOS, el enfoque de combos recurre a una serie de herramientas del PNUD disponibles para el logro de la Agenda 2030, como la evaluación rápida integrada, el Sistema de Gestión para la Gobernabilidad, microsimulaciones y PovRisk.

Asimismo, el PNUD contribuyó a la implementación de la Iniciativa #NoEstasSola y la campaña “Mascarillas violetas”, que llegó a cerca de 11 millones de personas a través de campañas en los medios de comunicación masiva con el objetivo de concienciar sobre la violencia de género durante el confinamiento. Se diseñó un protocolo de actuación para los supermercados y se recaudaron fondos para los alojamientos de emergencia que se instalaron en Lima. Estas iniciativas han presentado la oportunidad para que el PNUD amplíe su labor junto con el sector privado a fin de trabajar, por ejemplo, en la inserción socioeconómica de las mujeres que sobreviven a la violencia. Sin embargo, se trata de una esfera que el PNUD acaba de comenzar a explorar durante este ciclo de programación. Como parte de estas iniciativas, la oficina en el país ha promovido alianzas con más de 50 empresas y 300 centros.

En general, los diferentes actores del sistema judicial, así como los actores sociales con los que colaboró el PNUD, tuvieron una opinión favorable sobre el trabajo de la oficina en el país. Apreciaron la accesibilidad del PNUD y destacaron su capacidad para sugerir ideas concretas con miras a resolver los problemas de coordinación a los que hace frente el sistema. Del mismo modo, reconocen el papel de intermediario de conocimientos del PNUD gracias a su capacidad para importar ideas de otros países y regiones donde tiene presencia.

Sin embargo, el DPP pretendía incrementar el acceso a la justicia tanto de los pueblos indígenas como de las personas en situación de pobreza mediante el fortalecimiento de la justicia de paz en las zonas más remotas del país, integrando un enfoque intercultural en el sistema de justicia. En 2017, el PNUD trabajó con 6.000 jueces de paz y en 2019 comenzó a trabajar en el diseño de una propuesta de proyecto para seguir reforzando la justicia de paz haciendo especial hincapié en los servicios brindados a mujeres víctimas de la violencia de género en zonas rurales. Tras haber solicitado fondos a la Agencia de Cooperación Internacional de la República de Corea, la propuesta debía comenzar a implantarse en 2020, pero debido a la pandemia de COVID-19, la coordinación se pospuso y se reanudó en septiembre de 2021 para cubrir cuatro regiones y llegar a casi 1.000 jueces de paz. Ello se tradujo en datos limitados de los resultados obtenidos en esta esfera durante el ciclo de programación actual.

Hallazgo 8. Seguridad humana y prevención de la violencia, en particular contra los jóvenes y las mujeres: El PNUD y sus asociados contribuyeron a mejorar la participación y el liderazgo a nivel comunitario y, al mismo tiempo, crearon medios de vida locales alternativos para las mujeres y los jóvenes que hacen frente a la violencia en el municipio de Trujillo. Si bien el programa conjunto de seguridad humana y resiliencia comunitaria que fomentó este avance no generó datos suficientes para cuantificar su contribución, esta experiencia propició la inclusión del enfoque de seguridad humana en la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro 2017 propuesta por el Ministerio del Interior (MININTER).

El DPP del PNUD Perú tenía como objetivo respaldar al Gobierno en la formulación e implementación de políticas integrales de seguridad ciudadana a través del asesoramiento sobre políticas basado en las mejores prácticas internacionales. Asimismo, buscaba promover la prevención y la respuesta a todas las formas de violencia, haciendo énfasis particular en la violencia contra los jóvenes y las mujeres. En este contexto, el PNUD implementó el programa conjunto “Fortaleciendo la seguridad humana y la resiliencia mediante el impulso de la coexistencia pacífica en el Perú”, junto con la Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud (OMS/OPS), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), el Centro Regional de las Naciones Unidas en Lima (UNLIREC) y la Oficina de las Naciones Unidas contra

la Droga y el Delito (UNODC). Este programa conjunto, implementado principalmente durante el ciclo de programación anterior, tuvo como objetivo desarrollar un modelo autosostenible, multisectorial, holístico y replicable para reducir la delincuencia en las comunidades vulnerables y de alto riesgo, especialmente a través de programas educativos y de empleo. Se puso a prueba en los distritos El Porvenir, Florencia de Mora y La Esperanza de la ciudad de Trujillo.

A pesar de que el proyecto había finalizado, la evaluación señaló que algunas de las comunidades beneficiarias todavía estaban organizadas en torno a los consejos vecinales que se habían establecido mediante el proyecto con el fin de operar como redes comunales donde los jóvenes, las mujeres y los miembros más vulnerables de la comunidad pudieran organizarse para hacer frente a la delincuencia en su zona. La evaluación observó que las organizaciones locales aún utilizaban algunos de los productos generados por el proyecto y que este también había logrado incorporar acciones de asistencia humanitaria en su respuesta al fenómeno de El Niño Costero en 2017.

El programa conjunto también tenía un componente de oportunidades de capacitación y empleo para jóvenes y mujeres. Sin embargo, no había pruebas claras de que estas intervenciones hubieran conducido a una mayor empleabilidad, un aumento de los ingresos o la reducción de la delincuencia en las comunidades destinatarias. Asimismo, el proyecto no generó datos que permitieran cuantificar su contribución a la inclusión social y la participación ciudadana o la reducción de la criminalidad en las esferas de intervención pertinentes. No obstante, las entrevistas indicaron que el proyecto podría haber reducido la percepción de inseguridad entre las partes interesadas que participaron en el proyecto. Además, los conceptos de seguridad humana se han tenido en cuenta cada vez más en las normativas municipales y nacionales.

El proyecto inspiró la creación de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro 2017, liderada por el MININTER, que incorpora el enfoque de seguridad humana y procura intervenir de manera más integral en las zonas donde coexisten la pobreza, la desigualdad y la falta de oportunidades¹¹⁶. Según fuentes gubernamentales, la Estrategia se está implementando ahora en 92 barrios en 16 regiones del país.

El PNUD está tratando de volver a poner en marcha su trabajo sobre seguridad ciudadana y violencia de género. El Sistema de las Naciones Unidas en el Perú y el MININTER firmaron un memorando de entendimiento en julio de 2021 para fortalecer y modernizar la Policía Nacional¹¹⁷. En el marco de este acuerdo, un evento internacional organizado de forma conjunta reunió a autoridades policiales de Colombia, el Ecuador y el Perú para intercambiar experiencias, buenas prácticas y lecciones aprendidas e identificar puntos de entrada para una mayor colaboración e intercambio.

2.3 Instituciones y transparencia

Durante el período de evaluación, el PNUD ejecutó 7 proyectos con 10 logros de proyecto en virtud de este resultado con un presupuesto de 48,2 millones de dólares y un gasto de 36,3 millones de dólares (26 % del gasto total del programa), alcanzando una tasa de ejecución del 75 %¹¹⁸. El PNUD ejecutó cinco proyectos (99 % del gasto) a nivel nacional y 2 proyectos (1 % del gasto) se ejecutaron directamente. Los fondos de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) (98 % del gasto) y del PNUD (2 % del gasto) fueron las únicas fuentes de financiación para este resultado.

¹¹⁶ Decreto Supremo que aprueba la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro (núm. 008-2017-IN).

¹¹⁷ Memorando de Entendimiento entre el Sistema de las Naciones Unidas en el Perú y el Ministerio del Interior de la República del Perú, para impulsar el fortalecimiento y modernización de la Policía Nacional del Perú (julio de 2021).

¹¹⁸ Los recursos financieros corresponden al período 2017 a junio de 2021.

Resultado 3 del DPP. Para 2021, la gestión pública es más eficiente, eficaz, transparente y equitativa, aumentado así la confianza de las personas en las instituciones.

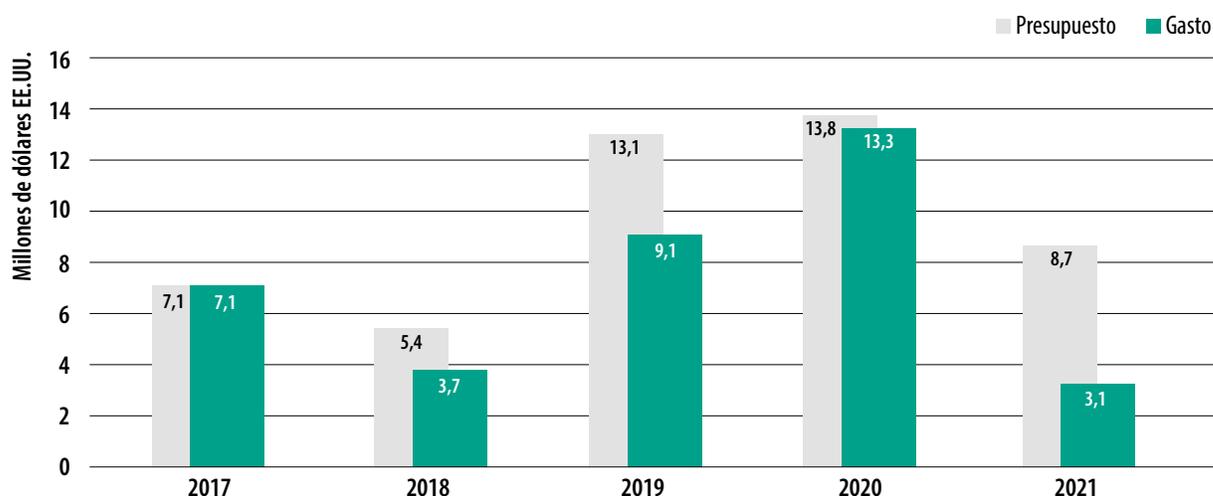
Productos conexos:

PRODUCTO 3.1. Capacidad nacional y subnacional de gestión pública fortalecida para aumentar la eficiencia y la eficacia y cumplir los compromisos internacionales.

PRODUCTO 3.2. Mayor transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas.

PRODUCTO 3.3. Refuerzo de las capacidades nacionales y subnacionales para la implementación de la Agenda 2030.

FIGURA 3. Evolución del presupuesto y el gasto en la esfera de instituciones y transparencia



Fuente: Datos de Power BI a 11 de junio de 2021

Hallazgo 9. Descentralización, gobernanza multinivel e instituciones públicas eficaces y eficientes: El PNUD contribuye en gran medida a los esfuerzos del país en la gestión descentralizada y multinivel de la administración pública para avanzar en la planificación del desarrollo y ampliar la cobertura de los servicios básicos. Si bien tuvo que redirigir su apoyo en 2018, el PNUD ha logrado adecuar de forma satisfactoria su estrategia a un enfoque ascendente, lo que añade valor a su contribución. En esa medida, el PNUD ha realizado una contribución significativa al fortalecimiento de las interacciones entre el Gobierno central y los gobiernos regionales y municipales.

A través de sus programas, el PNUD buscó contribuir a una gestión pública más eficaz y eficiente mediante la reforma del sector público, la gestión descentralizada y el fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos subnacionales. Este apoyo forma parte de la hoja de ruta acordada para el ingreso del país en la OCDE en el ámbito de la gobernanza pública y el desarrollo rural y urbano¹¹⁹. Específicamente, el PNUD se propuso brindar asistencia técnica para mejorar la capacidad de planificación y presupuestación plurianual orientada a los resultados e integrar el enfoque regional en la planificación del desarrollo en los tres niveles de gobierno: central, regional y municipal.

El PNUD lleva mucho tiempo trabajando en esta línea de acción. Durante el período evaluado, el PNUD acompañó inicialmente a la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR)¹²⁰ en el apoyo de la reforma del sector público¹²¹. Sin embargo, la inestabilidad política y la constante rotación del personal no permitieron ampliar el proceso de reforma estructurada según el calendario previsto, lo que finalmente llevó a la interrupción del apoyo del PNUD en 2018¹²². Sin embargo, el PNUD reorientó su estrategia y ha logrado importantes contribuciones a la descentralización administrativa del Estado para incrementar su efectividad y eficiencia, dando prioridad a una estrategia de trabajo ascendente que añade valor a la contribución del PNUD¹²³.

Durante este ciclo de programación, el PNUD prestó apoyo a la PCM en dos proyectos a través de la modalidad de implementación nacional y, específicamente, a sus Secretarías de Descentralización y de Gobierno Digital en los proyectos Fortalecimiento del Proceso de Descentralización y Modernización del Estado” (completado en 2018) y Gestión del Desarrollo Territorial (en curso)¹²⁴.

Con el fin de mejorar la coordinación multinivel y generar una planificación y unos presupuestos con un enfoque territorial, el PNUD ha respaldado la creación y puesta en marcha de foros regionales de coordinación intergubernamental (GORE Ejecutivo y MUNI Ejecutivo), liderados por la PCM, que han permitido a los tres niveles de gobierno mejorar sus esfuerzos de coordinación¹²⁵. Por ejemplo, han facilitado los esfuerzos para ajustar las políticas sectoriales a las prioridades territoriales, mejorar la prestación de servicios a la ciudadanía y aprobar e implementar agendas de desarrollo territorial. Se trata de una buena práctica de gestión pública reconocida por el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE en 2018¹²⁶. Su principal resultado fue que el 85 % de las autoridades subnacionales alinearon las políticas nacionales prioritarias—como el acceso al agua, la protección de la infancia y la agricultura familiar—con las prioridades de los gobiernos locales, y generaron planes o agendas de desarrollo territorial en consonancia¹²⁷. Esta estructura operativa también permitió la transferencia de recursos nacionales y, en algunos casos, mejoras sustantivas en la planificación general del Gobierno, que pasó de ser reactiva a ser preventiva y sistémica con objeto de mitigar riesgos previsibles¹²⁸. El PNUD también está apoyando el establecimiento de Agencias de Desarrollo Regional, plataformas de múltiples partes interesadas con representación del sector privado,

¹¹⁹ <https://www.oecd.org/latin-america/paises/peru>.

¹²⁰ <https://www.gob.pe/1109-autoridad-nacional-del-servicio-civil-que-hacemos>.

¹²¹ SERVIR inició el proceso de reforma en 419 entidades, de las cuales el 85 % eran entidades nacionales, el 60 %, GORE, y el 10 % gobiernos locales (Informe Anual de Resultados 2018 y matriz de indicadores del DPP).

¹²² Informes Anuales de Resultados 2018, 2019 y 2020, y entrevistas

¹²³ Las estrategias de trabajo se conciben a partir de enfoques de política pública ascendentes que inician o priorizan las demandas e intereses de los niveles inferiores del Gobierno y de la ciudadanía. En el caso del Perú, esta línea de trabajo se manifiesta a través del enfoque territorial del PNUD (p. ej., gobiernos regionales y municipios, alineación de políticas, apoyo a entidades y estrategias territoriales).

¹²⁴ La PCM es el Ministerio que coordina y supervisa las políticas nacionales multisectoriales y las formula en sus respectivas esferas de competencia. <https://www.gob.pe/pcm>.

¹²⁵ Evaluación final del proyecto Fortalecimiento del Proceso de Descentralización y Modernización del Estado (2018), entrevistas e Informe de avance del proyecto Gestión del Desarrollo Territorial de 2018.

¹²⁶ Informe de avance del proyecto Gestión del Desarrollo Territorial de 2018.

¹²⁷ Informe Anual de Resultados 2019 e Informe de avance del proyecto Gestión del Desarrollo Territorial de 2019 y entrevistas.

¹²⁸ Plan Multisectorial ante Heladas y Friaje 2019-2021 (Informe Anual de Resultados 2019). <https://www.gob.pe/institucion/pcm/campa%C3%B1as/56-plan-multisectorial-ante-heladas-y-friaje-2019-2021-actualizado-al-2020>.

el sector académico y la sociedad civil, en Piura, La Libertad y San Martín, que promoverán las agendas o planes diseñados en coordinación con la Secretaría de Descentralización de la PCM, que intensificarán los resultados obtenidos y contribuirán a la sostenibilidad de la intervención.

Si bien se trata de una estrategia reciente, el PNUD ha brindado asistencia a la Secretaría de Descentralización del Consejo de Ministros para la formulación de seis Planes Regionales de Reactivación Económica, basados en la asistencia técnica a las Agencias de Desarrollo Regional. En este momento, hay 11 Agencias, de las cuales 7 están formulando su Estrategia Regional de Desarrollo e Innovación, que permitirá dar prioridad a medidas que contribuyan a reducir los cuellos de botella en las cadenas de producción locales¹²⁹. Por el momento, los gobiernos municipales todavía están centrados en contener el impacto de la emergencia sanitaria y no en la reactivación económica, pero se espera que las Agencias lideren el impulso de la recuperación socioeconómica a través de estas estrategias¹³⁰.

El PNUD Perú desarrolló una propuesta de modelo de intervención de múltiples carteras para avanzar en la incorporación del enfoque de trabajo territorial en sus intervenciones y sistemas. La imposibilidad de ejecutar el piloto programado en Megantoni debido a la pandemia no permitió la implementación del modelo en este ciclo de programación. El PNUD ha sugerido una estrategia relevante para una gobernanza eficaz en un nivel descentralizado orientado al fortalecimiento de los gobiernos regionales para promover la reactivación económica y la recuperación social tras la pandemia. Los avances en la descentralización ofrecen un nuevo enfoque de las intervenciones que podría contribuir a más resultados transformadores.

El GORE permitió identificar y dar respuesta de manera oportuna a necesidades emergentes, como el impacto de la COVID-19 en las zonas más vulnerables del país. El PNUD también ha fortalecido la coordinación entre los tres niveles de gobierno para la respuesta inicial a la crisis de la COVID-19¹³¹, en particular en lo que respecta a la aplicación de restricciones, la gestión de transferencias en efectivo a las poblaciones vulnerables, el mantenimiento de servicios públicos básicos regionales y locales y el apoyo al traslado y regreso de migrantes o personas desplazadas a sus lugares de residencia.

Por último, el PNUD ha brindado asistencia técnica y ha elaborado una guía metodológica para que el Ministerio de Educación mejore su organización interna en relación con las Direcciones Regionales de Educación y las Unidades de Gestión Educativa Local¹³². Ha capacitado al 63 % de los funcionarios locales (incluidos más de 2.000 alcaldes) en el marco del Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal del Ministerio de Economía y Finanzas, vinculado al Presupuesto por Resultados y que implica una transferencia de recursos a los municipios para el cumplimiento de metas en un período determinado¹³³.

Hallazgo 10. Modernización y creación de capacidad: El PNUD está contribuyendo al proceso de modernización del Estado peruano, creando su capacidad y las herramientas para brindar información de calidad a sus ciudadanos y apoyando al Gobierno en el cumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud del modelo Gobierno Abierto. Cabe destacar la contribución del PNUD a la Plataforma Nacional de Datos Georreferenciados Geo Perú, que integra una gran cantidad de información oficial y permite la visualización de datos a escala territorial. La irrupción de la COVID-19 ha puesto de manifiesto la pertinencia de la administración digital en general, y de esta plataforma de datos abiertos en particular.

¹²⁹ Informe Anual de Resultados 2019, Informe de avance del proyecto Gestión del Desarrollo Territorial de 2019 y entrevistas.

¹³⁰ Informe de avance del proyecto Gestión del Desarrollo Territorial de 2019 y entrevistas.

¹³¹ El PNUD brindó asistencia técnica virtual a 25 gobiernos subnacionales y 1.874 alcaldes sobre normativas específicas relacionadas con la gestión de la emergencia sanitaria.

¹³² Informe Anual de Resultados 2020, documento de la oficina en el país sobre la esfera de gobernanza e informe de avance del proyecto Gestión del Desarrollo Territorial de 2020 y entrevistas.

¹³³ Informe Anual de Resultados 2020 y entrevistas.

En su DPP, el PNUD programó el apoyo a las instituciones nacionales y subnacionales para cumplir con las obligaciones del modelo Gobierno Abierto en el marco de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. El objetivo ulterior de esta línea de actuación era modernizar la gestión de la administración e incrementar la confianza de la ciudadanía. En este sentido, el PNUD ha fortalecido la capacidad del Gobierno para brindar información oportuna, mejorando su estrategia de comunicación y sus portales web.

A través del proyecto Acercar el Estado al Ciudadano, el PNUD ayuda a la PCM en la formulación de su estrategia de comunicación, orientada a difundir información sobre su gestión y sus políticas públicas. Se espera que esta estrategia aumente la participación ciudadana y la rendición de cuentas, si bien esto aún no se ha demostrado. La Secretaría de Comunicación Social de la PCM ya ha aprobado varias herramientas, con el apoyo del PNUD, para mejorar la comunicación digital de todo el Gobierno y reglamentar la publicidad estatal en los medios sociales y durante el período electoral¹³⁴. Además, el PNUD presta apoyo a la administración de los procesos de contratación de terceros en servicios de producción o elabora algunos productos de comunicación por sí mismo, lo que ha disminuido los tiempos de producción y ha resultado crucial para ciertas comunicaciones gubernamentales durante la COVID-19. En la pandemia, el PNUD también apoyó los esfuerzos de la Secretaría para difundir de forma masiva información sobre las medidas adoptadas por el Gobierno. En total, se realizaron más de 30 campañas de comunicación gubernamentales, incluida la elaboración de mensajes clave y materiales audiovisuales desde la perspectiva de los derechos humanos y los ODS. Las campañas nacionales #PrimeroMiSalud y #YoMeQuedoEnCasa llegaron a casi 2 millones de personas. En la mayoría de las campañas la proporción de personas que las recordaron estuvo entre el 35 % y el 40 %. Además, el PNUD ha apoyado a la Oficina Nacional de Procesos Electorales para difundir información pertinente a escala nacional durante la segunda vuelta del proceso electoral, en junio de 2021.

La contribución más notable guarda relación con el apoyo a la plataforma Geo Perú (anteriormente Sahuyte), una plataforma de datos abiertos que integra información geográfica y estadística de 46 entidades públicas y privadas y cuenta con más de 28.000 usuarios registrados (incluidos 19 ministerios, 112 entidades públicas nacionales, 25 gobiernos regionales y 200 gobiernos locales)¹³⁵. Geo Perú cuenta con más de 500 capas de información georreferenciada, lo que permite la visualización de información oficial en 20 categorías y facilita enormemente la toma de decisiones a nivel central y regional¹³⁶. El 60 % de las instituciones que publican información ofrecen datos a través de esta plataforma, por lo que el cumplimiento del indicador asociado a este producto tiene una tendencia de cumplimiento favorable¹³⁷. Actualmente la plataforma ha integrado capas de información relacionadas con el conflicto, la incidencia de la COVID-19 y el ritmo de vacunación, lo que ha resultado crucial para la toma de decisiones sobre la gestión de la pandemia.

La irrupción de la COVID-19 ha puesto de relieve la importancia de la gestión digital y representa una oportunidad a escala mundial para avanzar en la gobernanza electrónica como medio para lograr un mayor nivel de eficiencia. Ello también representa una oportunidad, no solo para la modernización del Estado, sino también para abordar desafíos programáticos en relación con la participación ciudadana y la rendición de cuentas o la transparencia en las instituciones. Asimismo, se brindó capacitación a más de 400 personas, incluidos periodistas y funcionarios públicos, para reforzar sus capacidades de comunicación digital con respecto a la pandemia¹³⁸.

¹³⁴ Resoluciones de la Secretaría de Comunicación Social núms. 1-2019, 2-2019 y 3-2019-PCM / SCS (Informe anual del proyecto Acercar el Estado al Ciudadano). Cabe destacar la Directiva "Lineamientos para la difusión de publicidad estatal en redes sociales y procedimiento de reporte posterior al Jurado Nacional de Elecciones en período electoral". https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/423708/RSCS_N_02-2019-PCM-SCS.pdf.

¹³⁵ Documento de la esfera de gobernanza. Informes Anuales de Resultados 2019 y 2020 y entrevistas.

¹³⁶ <https://www.geoperu.gob.pe/categorias>.

¹³⁷ Matriz de indicadores del DPP.

¹³⁸ Documento de la esfera de gobernanza, Informe Anual de Resultados 2020.

Hallazgo 11. Transparencia y lucha contra la corrupción: El PNUD ha iniciado un trabajo de gran relevancia en materia de transparencia y de lucha contra la corrupción a través de la iniciativa Laboratorios Aceleradores Anticorrupción en dos regiones del país. De este modo, ha generado productos y ha ampliado el espectro de alianzas del PNUD con otros actores, como el grupo de estudios GRADE. Se trata de un trabajo en curso que aún debe generar más datos sobre los resultados en materia de rendición de cuentas y mayor participación ciudadana en relación con la denuncia y vigilancia de actos de corrupción.

El PNUD planificó una contribución de gran pertinencia para respaldar los esfuerzos nacionales en materia de lucha contra la corrupción y transparencia, a través de dos canales: en primer lugar, brindando asistencia técnica a la PCM, la Contraloría General de la República y la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción, en coordinación con la UNODC, para el cumplimiento de las obligaciones internacionales contraídas en la materia, especialmente en materia de prevención¹³⁹, y en segundo lugar, en sintonía con las acciones de modernización del Estado, fortaleciendo la rendición de cuentas de las entidades gubernamentales y la promoción de la vigilancia ciudadana, específicamente a través de espacios participativos y junto con la Defensoría del Pueblo y OSC.

Las personas entrevistadas consideran esta labor una de las más pertinentes en relación con los principales desafíos del país. Sin embargo, varios entrevistados aún no perciben las ventajas comparativas del PNUD en relación con otros actores que trabajan en este ámbito. En realidad, el PNUD no inició una estrategia de trabajo más sólida e integral en materia de transparencia y lucha contra la corrupción hasta 2019, cuando incorporó acciones de vigilancia ciudadana, en las que sí parece tener la oportunidad de diferenciarse de otros actores por su capacidad para trabajar con diferentes sectores de la sociedad e integrar objetivos en torno a una misma propuesta. El PNUD ha realizado esfuerzos notables en un tiempo limitado para posicionarse en esta esfera de gran importancia para el país y forma parte de la Comisión Nacional Anticorrupción, así como de la Junta de Cooperación en este ámbito. Si bien el posicionamiento actual del PNUD está avanzando en este sentido con actores nacionales y regionales, el PNUD carece del reconocimiento de otros agentes del desarrollo involucrados en esta esfera, así como de una estrategia de colaboración más duradera y estable con entidades académicas¹⁴⁰.

El PNUD es miembro activo del Subgrupo de Integridad y Lucha contra la Corrupción, que incluye a diferentes agentes de cooperación internacional y, en colaboración con la UNODC, realizó una campaña de comunicación contra la corrupción. Además, en 2019, el PNUD respaldó la organización de la primera Semana de la Integridad, liderada por la Secretaría de Integridad Pública de la PCM. Asimismo, en relación con la primera línea de intervención, no se conoce con claridad la estrategia adoptada por el PNUD, así como la contribución de las herramientas de prevención prioritarias para cumplir con las obligaciones internacionales en esta materia, en particular la Convención contra la Corrupción¹⁴¹. No se identificaron resultados importantes derivados de actividades específicas de sensibilización, de la difusión de las normativas con el Gobierno¹⁴² y de la asistencia del PNUD en estrategias de comunicación y publicidad gubernamental¹⁴³. Del mismo modo, se comunica el apoyo al Plan Nacional de Integridad y Lucha contra

¹³⁹ En concreto, de las obligaciones derivadas de la firma de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, especialmente en materia de prevención.

¹⁴⁰ En el marco de los Laboratorios Aceleradores, el PNUD trabajó con GRADE.

¹⁴¹ Estrategia de Comunicación de la PCM y Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción.

¹⁴² Informe Anual de Resultados 2018 y entrevistas.

¹⁴³ Considerado por algunos actores como una contribución inicial en materia de lucha contra la corrupción.

la Corrupción 2018-2021, pero no se han encontrado datos sobre la contribución del PNUD en el diseño o la implementación de este Plan ni sobre sus resultados o impacto¹⁴⁴. Tampoco hay evidencia del trabajo con instituciones como la Contraloría General.

En 2019, el PNUD lanzó una iniciativa innovadora y de gran relevancia en las regiones de Huánuco y Ancash. El proyecto Laboratorios Aceleradores Anticorrupción inicialmente tuvo por objeto reducir la corrupción en los procesos de obras públicas en las dos regiones mencionadas, ya que ambas se caracterizaban por una elevada percepción de corrupción. Sin embargo, en vista de su pertinencia, el proyecto se amplió para luchar también contra la corrupción en la prestación de servicios públicos a escala nacional. Los Laboratorios ofrecen la oportunidad para diseñar un modelo de lucha contra la corrupción, probado a escala regional y basado en la auditoría social y la participación ciudadana, en el cual los actos de corrupción pueden ser denunciados a través de plataformas digitales supervisadas por los gobiernos regionales y municipales. Se preveía la participación del sector privado, la sociedad civil, la juventud y otros organismos del sistema de las Naciones Unidas en la puesta en marcha de los Laboratorios. Los productos generados en colaboración con el grupo de estudios nacional GRADE son prometedores, si bien se mantuvieron en el nivel de propuesta ante la falta de fondos para su implementación¹⁴⁵. Habida cuenta de que esta intervención se concibió como un proyecto corto de un año y, al finalizar este, se dismanteló el equipo inicial del proyecto, se demoró la firma de los convenios con los gobiernos regionales y, en consecuencia, la ejecución de las actividades programadas, quedando algunas de ellas inconclusas.

Recientemente, el PNUD ha llevado a cabo una revisión del proyecto para implementar dos evaluaciones experimentales innovadoras con el fin de probar la eficacia de las intervenciones de vigilancia ciudadana de la corrupción en la oferta de bienes y servicios de salud pública relacionados con la COVID-19. Asimismo, el proyecto probará la implementación de dos prototipos: una propuesta de modelo predictivo sobre la corrupción a través del aprendizaje automático y una innovadora plataforma de informes digitales centrada en el usuario, ambas destinadas a empoderar a los ciudadanos para la supervisión de los bienes y servicios de salud pública relacionados con la COVID-19. Los datos obtenidos servirán de base para el fortalecimiento de las medidas de lucha contra la corrupción en las políticas y servicios de salud pública relacionados con la COVID-19 por los responsables de la toma de decisiones del Ministerio de Salud y la Contraloría General y se utilizarán como oportunidad para lanzar el Anti-corruption Innovation Lab, una plataforma para aunar a diferentes actores, como funcionarios, el sector privado, la sociedad civil y el sector académico.

Hallazgo 12. COVID-19: El PNUD ha desempeñado un papel central en el sistema de las Naciones Unidas en la elaboración del plan de respuesta y recuperación socioeconómica y ha añadido valor a la respuesta nacional a la pandemia de COVID-19, generando y difundiendo datos estadísticos y pruebas para la reflexión, la toma de decisiones y el aprendizaje. Si bien aún no existen datos claros sobre medidas o estrategias gubernamentales adoptadas en base a estos estudios, con excepción de los progresos en cinco zonas de la Amazonía, estas contribuciones constituyen un primer paso importante en el proceso de recuperación nacional posterior a la pandemia. El PNUD ha desempeñado un papel de menor envergadura en el apoyo a la respuesta del Gobierno a la pandemia en materia de protección social o adquisiciones que en otros países de la región.

¹⁴⁴ Informes del PNUD, Matriz de indicadores del DPP e Informe Anual de Resultados 2018. En relación con los detalles del instrumento, que cuentan con el apoyo exclusivo de la Agencia Alemana de Cooperación Internacional, véase <https://can.pcm.gob.pe/2018/04/poder-ejecutivo-aprntación-el-plan-nacional-Integrity-and-Fight-Against-Corruption-2018-2021>.

¹⁴⁵ Informe Final del proyecto "Laboratorios Aceleradores Anticorrupción para la implementación de soluciones de desarrollo sostenible en las regiones de Huánuco y Ancash" y documento de la esfera de gobernanza.

El PNUD ha reutilizado casi 9 millones de dólares del presupuesto de su programa¹⁴⁶ para respaldar la respuesta a la COVID-19 y la recuperación posterior. Cabe destacar que el PNUD asumió el liderazgo técnico socioeconómico global y ha liderado, junto con la Oficina del Coordinador Residente, la elaboración del Plan de Respuesta y Recuperación Socioeconómica del Sistema de las Naciones Unidas para el Perú 2020-2021. Uno de los resultados inmediatos del apoyo del PNUD en calidad de líder técnico del Plan ha sido la rápida movilización de actores y fondos para contribuir a la respuesta y la recuperación. Actualmente, el Plan brinda al país acceso a financiación del fondo fiduciario multipartito para la respuesta a la COVID-19 y la recuperación (que finalizará tras una segunda solicitud de contribuciones) y de la Conferencia Internacional de Donantes en Solidaridad con los Refugiados y Migrantes Venezolanos, con fondos de la Unión Europea y el Gobierno de España y el apoyo de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM)¹⁴⁷.

El PNUD ha aprovechado su capacidad para integrar a las partes interesadas y generar conocimientos para producir datos y pruebas sobre el impacto social y económico de la COVID-19. Cabe destacar los estudios de impacto en los hogares¹⁴⁸, el trabajo de las mujeres y las empresas¹⁴⁹, y la consecución de los ODS¹⁵⁰, entre otros. Sin embargo, aún no existen pruebas de que el Gobierno haya implantado estrategias o medidas específicas basadas en los estudios generados o como resultado de una labor de promoción más estructurada del PNUD en el marco de su liderazgo técnico dentro del sistema de las Naciones Unidas.

En el plano territorial, el PNUD encabezó un análisis sobre la región amazónica y la asignación de prioridad a cinco territorios para llevar a cabo estrategias piloto de recuperación socioeconómica¹⁵¹. Este estudio facilitó la movilización de fondos adicionales del NORAD, la COSUDE y REPSOL. Hasta la fecha, se han establecido cinco plataformas de coordinación en cada uno de estos territorios en las que participan más de 15 instituciones públicas nacionales y subnacionales y más de 10 organizaciones indígenas. Se han diseñado cinco planes piloto a través de estas plataformas. Se ha difundido información sobre la prevención de la COVID-19 en diez lenguas indígenas y se ha capacitado a las comunidades para que remitan de inmediato los casos detectados al sistema de salud. Además, el PNUD está preparando un estudio sobre el impacto socioeconómico de la pandemia en la población indígena.

El PNUD Perú y la red de economistas de la Dirección Regional de América Latina y el Caribe brindaron asistencia para generar datos desglosados en apoyo del Comité Ejecutivo Nacional de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza y la Comisión Consultiva del V Censo Nacional Económico, del INEI¹⁵². Asimismo, la oficina en el país y la Dirección Regional han elaborado una serie de documentos de políticas públicas en el contexto de una pandemia y han difundido análisis de las tendencias de la pobreza, la vulnerabilidad y los impactos de la COVID-19 entre entidades pertinentes como la comisión de trabajo de lucha contra la pobreza para el Pacto Perú (véase el hallazgo 13)¹⁵³.

¹⁴⁶ Incluidas nuevas contribuciones y financiación básica.

¹⁴⁷ Naciones Unidas (2020). Plan de Respuesta Socioeconómica y Recuperación del Sistema de las Naciones Unidas para el Perú.

¹⁴⁸ PNUD. "Vulnerabilidades, más allá de la pobreza".

¹⁴⁹ MIMP-PNUD. "Impactos de la epidemia de coronavirus en el trabajo de las mujeres en el Perú".

¹⁵⁰ PNUD-Global Reporting Initiative (GRI). "Más allá de la recuperación: una mirada al 2030 desde la conducta empresarial peruana".

¹⁵¹ Informe Anual de Resultados 2020 e informe de progreso del proyecto "Recuperación y protección social de pueblos indígenas", 2020.

¹⁵² Informe Anual de Resultados 2020 y entrevistas.

¹⁵³ Entre otras cosas, el PNUD elaboró el informe PNUD-GRADE, "Covid-19 y el shock externo: Impactos económicos y opciones de políticas en el Perú". Para el Pacto Perú, véase <https://www.pe.undp.org/content/peru/es/home/presscenter/articles/2020/un-pacto-por-el-peru.html>.

El PNUD también elaboró un estudio sobre el impacto de la cuarentena en la violencia familiar¹⁵⁴. Los esfuerzos realizados en la recopilación, el análisis y la difusión de información desglosada y de calidad aún no se han reorientado a la cuantificación y el cumplimiento de la Agenda 2030, respecto de lo que es necesario trabajar para favorecer un mayor compromiso del Gobierno, por ejemplo, a través de una definición de la hoja de ruta más precisa¹⁵⁵.

El PNUD también ha respaldado a cuatro ministerios para hacer frente a la emergencia sanitaria con la puesta en marcha de una red de voluntarios que permitió movilizar a más de 10.000 jóvenes de todo el país dispuestos a brindar apoyo (virtual) en los planos social, emocional y financiero a los ciudadanos afectados por la pandemia.

La pandemia ha puesto de manifiesto las deficiencias del sistema de protección social no universal y la falta de protección contra el desempleo y de medidas de adaptación en contextos de crisis. A ello se suman los retos generales provocados por la falta de transparencia y la corrupción institucional. Si bien el Gobierno no ha solicitado asistencia humanitaria internacional por la COVID-19, ha implantado diversos subsidios para ayudar a las personas y empresas afectadas por el aislamiento y la inmovilización social obligatoria. Debido a la falta de mecanismos adecuados de registro y establecimiento de objetivos, ha sido especialmente difícil llegar a los trabajadores informales, la población indígena y la población migrante. El PNUD ha apoyado al MIDIS mediante una plataforma digital informativa en la que los voluntarios brindan información sobre el mecanismo de transferencias de efectivo a las personas vulnerables, en particular a los ancianos y las personas con discapacidad. Sin embargo, el PNUD no ha desempeñado un papel más central en el apoyo a las adquisiciones eficientes y transparentes del sistema de salud pública y a la protección social, como lo ha hecho en otros países de la región. Por ejemplo, en Honduras, el PNUD ha respaldado sistemas de transferencia electrónica centrados en poblaciones vulnerables mediante el desarrollo de un Índice de Vulnerabilidad Multidimensional y cogestiona el grupo de recuperación temprana junto con la institución nacional¹⁵⁶. Ello se debe, en parte, a la inestabilidad política que marcó el período y afectó a la continuidad de los esfuerzos realizados.

2.4 Ciudadanía y paz

Se ejecutó un total de 12 proyectos con 13 productos de proyecto en el marco del resultado 4, con un presupuesto de 30,3 millones de dólares y un gasto de 12,8 millones de dólares (el 9 % del gasto total del programa), alcanzando una tasa de ejecución del 42 %¹⁵⁷. El PNUD ejecutó 7 proyectos (el 77 % del gasto) mediante la modalidad de implementación nacional y 5 proyectos (el 23 % del gasto) mediante la de ejecución directa. Esta cartera fue financiada en gran medida por la PCM (el 96 % del gasto), seguida por el PNUD (el 4 % del gasto).

¹⁵⁴ PNUD-GRADE. Informe parcial "El impacto de la cuarentena contra la COVID-19 en la violencia familiar: Diferenciar víctimas, tipos de violencia y riesgo de violencia para el Perú".

¹⁵⁵ Fue posible coordinar la misión de transversalización, aceleración y apoyo a las políticas (TAAP) junto con el MIDIS y otros organismos de las Naciones Unidas. Los constantes cambios en el Gobierno y la crisis de la COVID-19 fueron las principales causas (Informe Anual de Resultados 2020).

¹⁵⁶ Programa Bono Único del Gobierno de Honduras para la población vulnerable en el contexto de la pandemia de COVID-19.

¹⁵⁷ Los recursos financieros corresponden al período 2017 a junio de 2021.

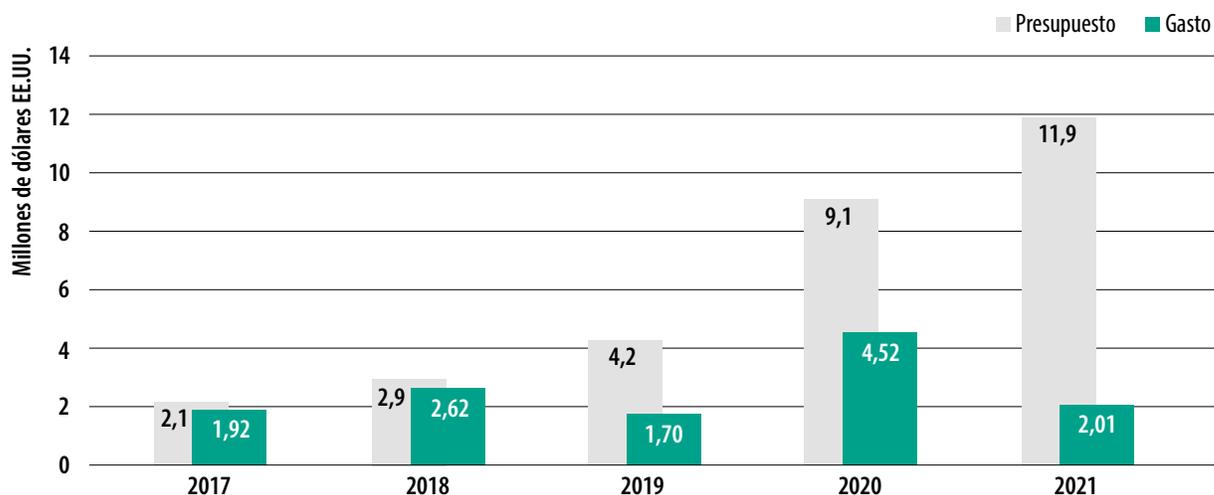
Resultado 4 del DPP. Para 2021, las personas que viven en condiciones de pobreza y vulnerabilidad ejercen mejor sus libertades y derechos en un marco de paz y legitimidad.

Productos conexos:

PRODUCTO 4.1. Capacidad del Gobierno mejorada para atender las obligaciones internacionales de derechos humanos, especialmente los relacionados con las personas que viven en condiciones de vulnerabilidad y discriminación.

PRODUCTO 4.2. Mejora de los mecanismos de participación que fomentan el diálogo y la paz social y una mayor representación social.

FIGURA 4. Evolución del presupuesto y el gasto en la esfera de ciudadanía y paz



Fuente: Datos de Power BI a 11 de junio de 2021

Hallazgo 13. Democracia, participación política y ciudadana y mayor representación social, en particular de los grupos excluidos (mujeres, jóvenes y poblaciones indígenas y afrodescendientes): El PNUD está realizando una importante contribución a los procesos de diálogo político nacional y participación ciudadana para el desarrollo colectivo de una nueva visión del país. Sin embargo, a pesar de los importantes avances del Perú en el establecimiento de reformas que garantizan la participación de las mujeres en la vida política y una mayor representación en el Congreso durante las últimas elecciones, hay pocas pruebas que indican que el PNUD ha contribuido a estos cambios.

El PNUD buscó promover la participación ciudadana en los procesos de construcción nacional brindando asistencia técnica al Acuerdo Nacional, una importante plataforma multisectorial creada en 2002 y adscrita a la PCM. El Acuerdo Nacional está integrado por autoridades del Gobierno, representantes políticos, asociaciones empresariales y OSC. Según las entrevistas, este espacio ha facilitado un acercamiento entre los diferentes segmentos de la sociedad peruana para implementar acuerdos consensuados o políticas derivadas de sus encuentros. El PNUD ha respaldado esta plataforma desde sus inicios brindando asistencia técnica y administrativa al facilitar la contratación de expertos internacionales y los procesos de adquisiciones transparentes.

El PNUD también prestó apoyo al Acuerdo Nacional y a algunas de sus comisiones en la preparación del Pacto Perú, anunciado por el presidente Vizcarra en julio de 2020 en respuesta a la emergencia de la COVID-19¹⁵⁸. Sin embargo, la crisis política que provocó la salida del Presidente Vizcarra ha retrasado el proceso de aprobación del Pacto, aunque este dio lugar a la aprobación de tres importantes propuestas para superar y recuperarse de la crisis: el Compromiso Solidario con la Protección de la Vida “Perú Hambre 0”, las Medidas Inmediatas para Reactivar la Economía y Preservar la Salud, y el Pacto Nacional de Lucha contra la Violencia y Discriminación hacia las Mujeres¹⁵⁹.

Estas acciones se complementaron con el apoyo que está brindando el PNUD (primero a la PCM y posteriormente al Ministerio de Cultura) para la implementación de la Agenda de Conmemoración de la Independencia de la República a través del proyecto Fortalecimiento de la Ciudadanía para el Bicentenario. Se espera que esta Agenda dé lugar a la elaboración de una narrativa común del país y a un consenso sobre una visión compartida del Perú. El desafío que esto supone se ha visto intensificado por la necesidad de gestionar los efectos de la COVID-19 y recuperarse de ellos.

El PNUD está apoyando técnicamente la elaboración de la Agenda en las líneas de acción que más relación guardan con la comunicación, incluidos espacios ciudadanos de diálogo e innovación social, el acceso a recursos formativos e informativos y campañas en los medios de comunicación en torno al Bicentenario. Sin embargo, las actividades vinculadas a la formulación de un Pacto Nacional Bicentenario y al Pacto Perú no se han implementado y se encuentran en proceso de revisión y definición. El reciente traspaso de la responsabilidad del proyecto al Ministerio de Cultura ha provocado varios retrasos y una reducción de su presupuesto. No obstante, se llevaron a cabo seis consultas en las que participaron más de 3.800 ciudadanos con el objetivo de diseñar e implementar proyectos transformadores en todo el país.

En el período de evaluación, el PNUD también tenía previsto respaldar la reforma electoral para mejorar la gobernanza democrática y la paz social en el Perú. El DPP apuntaba específicamente a aumentar el número de personas de grupos tradicionalmente excluidos de los procesos de toma de decisiones que se postulaban como candidatos en las elecciones legislativas y locales, con el objetivo concreto de garantizar que las listas electorales incluyeran al menos un 40 % de mujeres. Después de alcanzar el umbral del 40 % en 2020 y superarlo en 2021 con la introducción de los principios de paridad y alternancia en las listas electorales, las elecciones peruanas de 2021 llevaron al Congreso a 52 mujeres que ahora ocupaban 40 de los escaños en esta cámara. Sin embargo, si bien el 29 % de los candidatos se autoidentificaron como indígenas (superando la meta propuesta del 10 %), menos del 1 % se identificaron como afrodescendientes, tanto en 2020 como en 2021. A escala local, las listas para las elecciones locales de 2008 incluyeron un 39,5 % de mujeres y

¹⁵⁸ El Pacto buscaba acuerdos en torno a: 1) la construcción del sistema unificado de salud, 2) el acceso a una educación de calidad en todos los niveles, 3) el crecimiento económico y las inversiones sostenibles, 4) la continuidad de la reforma política y del sistema de administración de justicia, y 5) la lucha contra la pobreza y la pobreza extrema.

¹⁵⁹ <http://www.acuerdonacional.pe/wp-content/uploads/2021/03/PACTO-NACIONAL-MUJER-8-de-marzo-2021-FINAL.pdf>.

un 12 % de indígenas. No se recopilaron datos sobre poblaciones afrodescendientes¹⁶⁰. Además, solo el 28 % de las instituciones públicas del Perú estaban encabezadas por mujeres, mientras que poco menos del 3 % de las instituciones subnacionales lo estaban por representantes indígenas. Asimismo, la representación de afrodescendientes es sumamente reducida. En 2020, las mujeres ocupaban el 26 % de los escaños en el Congreso, lo que colocó al Perú en el puesto 76 del mundo según la Unión Interparlamentaria.

Los evaluadores no encontraron pruebas de que el PNUD hubiera contribuido a la reforma electoral en cuanto a la paridad en las listas electorales que llevó al aumento de la representación de las mujeres en el Congreso. El PNUD ha contribuido al establecimiento de la primera Escuela de Formación Política Indígena que ha permitido capacitar en procesos políticos a 46 líderes (13 hombres y 23 mujeres) de cuatro organizaciones, a 91 alcaldesas y a 600 líderes políticos y sociales, y candidatas.

Más recientemente, el PNUD ha reanudado el trabajo con las instituciones electorales (Jurado Nacional de Elecciones y Oficina Nacional de Procesos Electorales), así como con OSC (Idea y Transparencia) a través de la iniciativa “Innovación para la Participación Política Ciudadana: más allá de la recuperación del COVID-19”, que comenzó a finales de 2020. Esta tiene como objetivo crear una plataforma virtual que permita mejores intercambios entre los ciudadanos y los líderes políticos peruanos y facilitar el diálogo político entre estos. Asimismo, pretende empoderar a grupos tradicionalmente excluidos, como las mujeres y los jóvenes, de los procesos de toma de decisiones apoyándolos en la elaboración y promoción de sus agendas. En el marco de las recientes elecciones generales, se coordinó una misión de asesoría electoral junto con la sede del PNUD, orientando así a las instituciones electorales y de la sociedad civil y otras entidades públicas clave para el correcto desarrollo del proceso. Además, el PNUD ha impulsado la elaboración de la Agenda de la Mujer con 30 representantes de organizaciones políticas y sociales de mujeres y prevé capacitar a 20 parlamentarias recientemente elegidas, en colaboración con el organismo electoral responsable, ONU Mujeres y la Agencia para la Cooperación Internacional para el Desarrollo de España. El PNUD prevé continuar y adaptar este trabajo en la próxima fase centrándose en la reforma electoral en esferas clave identificadas, en la aplicación de la Ley de Paridad, la representación política de las mujeres en las próximas elecciones regionales y la prevención del acoso político a las mujeres, en coordinación con el Gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

El PNUD también buscó hacer frente a la desinformación en el debate político y en las recientes elecciones impulsó una alianza mediática a través de la plataforma colaborativa de verificación de información denominada Ama Llulla. La plataforma aunó 11 medios de comunicación digitales nacionales y 14 estaciones de radio regionales de las regiones de los Andes y la Amazonía, generó más de 100 artículos de comprobación y verificó los tres debates oficiales organizados por el Jurado Nacional de Elecciones en tiempo real¹⁶¹. Además, el PNUD organizó el Festival Redpública, que contribuyó a configurar una nueva plataforma de participación política ciudadana¹⁶².

Hallazgo 14. Mecanismos de diálogo, prevención de conflictos y gestión: El PNUD cuenta con una amplia experiencia y reconocimiento en el área de diálogo y gestión de conflictos en el país. Su valor añadido clave ha sido la promoción del diálogo como vía para canalizar las demandas de los ciudadanos a las instituciones gubernamentales, haciendo hincapié no solo en la prevención y la gestión de conflictos, sino también en cuestiones de desarrollo sostenible a más largo plazo.

¹⁶⁰ La formación abarcó temas como la democracia y la estructura del Estado; los derechos colectivos de los pueblos indígenas y las instituciones públicas indígenas; los partidos políticos, la legislación electoral y las candidaturas en las elecciones generales de 2021; la planificación de la estrategia electoral, la comunicación política y la vocación pública; y el hostigamiento político y las violaciones de los derechos humanos en procesos electorales.

¹⁶¹ Ama Llulla (2021). “Análisis de impacto Elecciones 2021”.

¹⁶² <https://www.redpublica.pe>.

El PNUD ha trabajado con la PCM en torno a la institucionalización de mecanismos de participación más estructurados para fomentar una cultura de diálogo con objeto de prevenir y gestionar la conflictividad social en torno a dos grandes proyectos en el ámbito de la ciudadanía y la paz: “Prevención de conflictos sociales en el uso de recursos naturales” (completado en 2018) y “Gestión social y diálogo multiactor” (en curso).

A través de estos proyectos, bajo el liderazgo del Viceministerio de Gobernanza Territorial, el PNUD busca que el diálogo intercultural y multiactor pase a ser algo más que una mera herramienta de gestión de conflictos. Los esfuerzos de asistencia y promoción del PNUD están fomentando un cambio de paradigma en el que el diálogo se convierte en el canal principal a través del cual todos los segmentos de la sociedad peruana tengan la oportunidad de construir en conjunto el proceso de desarrollo de su país. Este cambio de estrategia constituye un enfoque relevante y efectivo, ya que permitió a la oficina en el país capitalizar las sinergias entre esta esfera de trabajo y el enfoque territorial implementado en la región de la Amazonía y Loreto.

El PNUD ha tenido en cuenta algunas de las lecciones aprendidas del ciclo de programación anterior para elaborar su estrategia actual. Por ejemplo, ha promovido más activamente la participación de los diferentes niveles de gobierno, con especial énfasis en el gobierno local, además de la de otros actores sociales afectados por un conflicto o involucrados en este. Asimismo, ha logrado avances en la puesta en marcha de un sistema para cuantificar la eficacia de los espacios estructurados para el diálogo, haciendo el seguimiento del estado de los conflictos y el nivel de cumplimiento de los acuerdos por los diferentes actores.

Si bien el PNUD no logró el objetivo de contribuir a la creación de un Sistema Nacional de Prevención y Gestión de Conflictos, participó en la elaboración de herramientas y modelos para la Secretaría de Gestión y Diálogo Social del Viceministerio. Por ejemplo, ayudó a la creación de una plataforma digital que permite simular diferentes hipótesis de crisis y vincularlas a un nivel de riesgo probable denominado Sistema Informático de Gestión Social, Alerta Temprana y Seguimiento de Compromisos, junto con protocolos de gestión de la información. Del mismo modo, se crearon herramientas para el análisis prospectivo de conflictos y sus riesgos asociados y se crearon mecanismos estructurados de diálogo multiactor en los que se incluyeron grupos tradicionalmente excluidos, como los pueblos indígenas. También se establecieron equipos dedicados a intervenciones rápidas en situaciones de crisis vinculados a estos mecanismos de diálogo. Estos equipos tienen acceso a sistemas de datos georreferenciados (plataforma Geo Perú) y se espera que analicen los conflictos emergentes y orienten la planificación territorial.

Durante la pandemia de COVID-19, las plataformas digitales facilitaron la identificación de riesgos emergentes y la adopción de medidas basadas en las lecciones aprendidas de conflictos anteriores. Se generó un protocolo para garantizar la continuidad de los espacios de diálogo durante la emergencia. Además, 6 regiones establecieron 8 mecanismos de diálogo, en los que se incluyó a pueblos indígenas, para gestionar la respuesta a la emergencia.

A fin de abordar los conflictos vinculados a las actividades extractivas, el PNUD también está apoyando al MINEM en la elaboración de estudios técnicos independientes en las zonas de producción de petróleo y gas con un elevado nivel de conflicto, como el Ex-Lote 1 AB (estudio completado) y el estudio del Lote 8 en la región de Loreto en la Amazonía (en curso). Se espera que estos estudios proporcionen un análisis técnico independiente de los riesgos y oportunidades económicos, sociales y ambientales relacionados con las actividades de las industrias extractivas en estas regiones. Si bien el primer estudio que se completó

se difundió en 31 reuniones con 10 comunidades, incluidas las poblaciones indígenas afectadas, esta intervención no ha llevado a la creación de una solución sostenible para el diálogo y la resolución de conflictos entre las poblaciones, el Gobierno y la industria extractiva.

Además, a pesar de lo mencionado en el DPP, no existen pruebas de que el PNUD haya contribuido a la formalización de mecanismos capaces de garantizar la plena operacionalización del consentimiento libre, previo e informado de las poblaciones indígenas según la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Hallazgo 15. Mecanismos para abordar las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, especialmente aquellas relacionadas con las personas que viven en condiciones de vulnerabilidad y discriminación: El PNUD ha participado en el desarrollo de importantes instrumentos en materia de derechos humanos, incluido el Plan Nacional de Derechos Humanos, y está elaborando otros como el primer Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos. Si bien el PNUD no ha contribuido a la aprobación de las ordenanzas distritales para hacer frente a la discriminación como se establece en su DPP, ha incorporado un eje de trabajo sobre la inclusión de los migrantes en la ciudad de Lima. El PNUD necesita una cuantificación más sólida de los resultados intermedios para demostrar en mayor medida su contribución al avance de la agenda de derechos humanos.

Los grupos más expuestos a la discriminación son las personas en situación de pobreza y las poblaciones rurales, indígenas y afrodescendientes, especialmente los jóvenes y las mujeres¹⁶³. En el marco de la esfera de ciudadanía y paz, el PNUD incorporó de manera muy pertinente acciones encaminadas a generar condiciones de igualdad mediante la aplicación del enfoque basado en los derechos humanos y las recomendaciones emitidas por los mecanismos de derechos humanos, en sintonía con el MANUD. Específicamente, el PNUD estableció dos líneas de acción: 1) el trabajo con el Ministerio de Justicia, las OSC y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos para promover la inclusión de las recomendaciones del Examen Periódico Universal (EPU) en la aplicación del Plan Nacional de Derechos Humanos, y 2) la labor de promoción para la aplicación de normas e instrumentos a fin de hacer frente a la discriminación.

En cuanto a la primera línea de acción, se elaboró el Plan Nacional de Derechos Humanos con la participación de los organismos de las Naciones Unidas en el país, que se aprobó en 2018. El Plan incorpora la gran mayoría de las recomendaciones del EPU, por lo que se ha alcanzado el indicador del DPP¹⁶⁴. En lo que respecta a la implementación del Plan, el PNUD participó en varios de los grupos de trabajo establecidos en relación con 13 tipos diferentes de grupos vulnerables¹⁶⁵. Hasta el momento, no existen pruebas de resultados concretos de dicha participación, más allá de los avances en el Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos. Tampoco hay un seguimiento de la aplicación de las recomendaciones del EPU¹⁶⁶. Por tanto, es difícil encontrar pruebas de avances reales, por ejemplo, en términos de igualdad y no discriminación, especialmente de los grupos vulnerables, elemento central del apoyo programado por el PNUD.

¹⁶³ DPP 2017-2021.

¹⁶⁴ Informes Anuales de Resultados 2018 y 2020, matriz de indicadores del DPP y entrevistas.

¹⁶⁵ Informe Anual de Resultados 2018 y matriz de indicadores del DPP.

¹⁶⁶ Por el momento, no existe un sistema nacional de seguimiento de las recomendaciones del EPU y si bien el Grupo de Trabajo del EPU del Perú trató de evaluar el cumplimiento de cada recomendación con los datos disponibles, la generalidad de estos impidió su determinación (matriz de indicadores del DPP).

El PNUD se propuso promover la aprobación de la normativa contra la discriminación a nivel distrital, entre otras cosas mediante el proyecto Fortaleciendo la Seguridad Humana y la Resiliencia de la Comunidad mediante el Impulso de la Coexistencia Pacífica en el Perú. Este se ejecutó principalmente durante el ciclo anterior, sin continuidad, hasta su conclusión en 2018¹⁶⁷. Por tanto, aunque se han aprobado ordenanzas contra la discriminación en el 17 % de los distritos, el PNUD solo ha contribuido indirectamente a este resultado¹⁶⁸.

La oficina en el país ha puesto en marcha recientemente dos iniciativas que contribuyen directamente a la lucha contra la discriminación de personas particularmente vulnerables. Por un lado, la iniciativa con la Municipalidad de Lima para el apoyo a la población migrante de Venezuela se ha traducido en la creación de las primeras organizaciones comunitarias peruano-venezolanas en el país en 2020¹⁶⁹. Por el otro, en el marco de la Agenda de Conmemoración del Bicentenario, el PNUD ha respaldado el desarrollo de campañas nacionales para promover como valor (incluido en el Pacto Nacional Bicentenario) el concepto de un país libre de discriminación y racismo. El PNUD también ha respaldado campañas de concienciación sobre ciudadanía inclusiva, especialmente dirigidas a las poblaciones indígenas en sus idiomas, que han llegado a casi 4 millones de personas.

Uno de los procesos más relevantes en esta línea de acción está relacionado con el Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos, aún en curso. El Perú está desarrollando su primer Plan siguiendo las recomendaciones del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas de las Naciones Unidas¹⁷⁰. Bajo la coordinación del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y a través de un mecanismo de diálogo inclusivo¹⁷¹, el Estado, las empresas, las OSC, los pueblos indígenas y los sindicatos, con la colaboración de la comunidad y de organismos internacionales (entre ellos, el PNUD) diseñaron este instrumento en línea con los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos. Su objetivo es abordar la gran cantidad de conflictos sociales relacionados con operaciones comerciales a gran escala, especialmente de empresas extractivas, para mejorar su relación con las comunidades indígenas, proteger a los defensores de los derechos humanos y mejorar el entorno empresarial¹⁷².

2.5 Cuestiones transversales

Hallazgo 16. Movilización de recursos: La disminución de la asistencia oficial para el desarrollo, la condición de país de ingreso medio-alto del Perú, las nuevas disposiciones jurídicas complementarias del país y la dependencia excesiva por la oficina en el país de los fondos del Gobierno y del FMAM representan un desafío para la estrategia de movilización de recursos del PNUD. La organización ya ha tomado medidas para diversificar su base de recursos y está mostrando los primeros resultados alentadores.

¹⁶⁷ Documento de la oficina en el país de progreso de la esfera de gobernanza.

¹⁶⁸ Informe Anual de Resultados 2020, matriz de indicadores del DPP, documento de la oficina en el país de progreso de la esfera de gobernanza y entrevistas.

¹⁶⁹ Informe Anual de Resultados 2020, documento de la oficina en el país de progreso de la esfera de gobernanza y entrevistas.

¹⁷⁰ Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas acerca de su misión al Perú. Consejo de Derechos Humanos. 9 de mayo de 2018. A/HRC/38/48/Add.2.

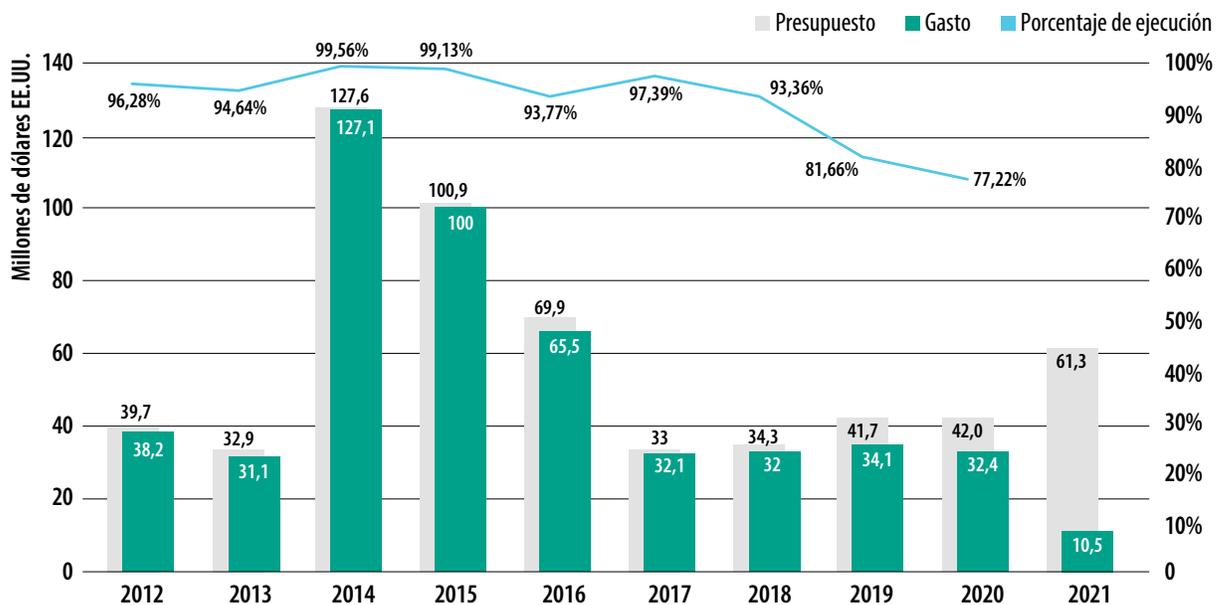
¹⁷¹ <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1539468/MESA-MULTIACTOR-PNA-1.pdf.pdf>.

¹⁷² Informe Anual de Resultados 2020.

Las proyecciones de financiación para este ciclo de programación eran ambiciosas. El programa para el país tenía previsto movilizar recursos por valor de 250 millones de dólares, incluidos 1,8 millones de dólares de los recursos ordinarios de conformidad con su marco de asignación de recursos y resultados 2017-2021. Hasta el momento, la oficina en el país ha logrado movilizar 212,2 millones de dólares, algo menos de su meta del 85 %, con casi 1,6 millones de dólares procedentes de recursos ordinarios¹⁷³.

El presupuesto del programa actual (2017-2021) es significativamente inferior al del período anterior. En este último, el presupuesto del programa del PNUD ascendió a 127,6 millones de dólares en 2014¹⁷⁴ y a 100,9 millones de dólares en 2015¹⁷⁵. En 2017, el presupuesto del programa fue de 33,0 millones de dólares, pero aumentó de manera constante hasta alcanzar los 61,3 millones de dólares en 2021 (véase la figura 5). En 2017-2021, el gasto del programa financiado con recursos básicos ascendió a 1,9 millones de dólares, mientras que en 2012-2016 ese valor había sido 3,0 millones de dólares (el 0,83 %).

FIGURA 5. Presupuesto y gasto del programa, Perú 2012-2021



Fuente: Datos de Power BI a 14 de junio de 2021

¹⁷³ El PNUD movilizó el 85 % de los recursos financieros previstos. Los datos desglosados por resultado indican que el PNUD movilizó el 99 % de los recursos financieros previstos para las instituciones y la transparencia (resultado 3), el 95 % para la protección social y los servicios de calidad (resultado 2), el 84 % para el crecimiento y el desarrollo inclusivos y sostenibles (resultado 1) y solo el 50 % para la ciudadanía y la paz (resultado 4). La baja movilización de recursos para el resultado 4, que abarca la ciudadanía y la paz (el 50 %) se debe en parte a los frecuentes cambios en el Gobierno como resultado de la inestabilidad política y los cambios en las prioridades de este.

¹⁷⁴ Debido a la asignación de 83 millones de dólares al "Proyecto de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CP20)".

¹⁷⁵ Asignaciones presupuestarias de 47,7 millones de dólares para el "Proyecto Especial Juntas de Gobernadores BM/FMI" y 24,3 millones de dólares para el proyecto Fortalecimiento de las capacidades del Programa Nacional de Alimentación Escolar *Qali Warma*. Los recursos de estos proyectos se utilizaron en su totalidad en 2014 y 2015, respectivamente.

Si bien la tasa de ejecución del PNUD se ha mantenido en niveles elevados, ha habido una tendencia descendente en la tasa de ejecución desde 2017: el 87 % del ciclo de programación actual, con respecto al 98 % del ciclo anterior¹⁷⁶. Esta disminución se debe, en parte, a la reducida tasa de ejecución de la esfera de ciudadanía y paz, resultado 4 (el 58 %), y a los efectos de la pandemia en la ejecución y las actividades del programa¹⁷⁷. La notable tasa de ejecución es resultado de un seguimiento regular y de cerca por la administración de la ejecución y el gasto, así como del enfoque programático, que permite identificar sinergias de cartera y aumentar la eficiencia de los recursos.

El Gobierno del Perú es el principal contribuyente al programa, con 74,4 millones de dólares durante el período de 2017 a 2020. La PCM proporciona el 56 % del total de la participación en la financiación de los gastos y el 32 % del gasto total, mientras que el MIDIS financia el 24 % del total de la participación en la financiación de los gastos. Con el 21 % del gasto total del programa y el 50 % del gasto del resultado 1, el FMAM sigue siendo el segundo mayor contribuyente, con 29,6 millones de dólares. El PNUD depende para su programación de la financiación del Gobierno y del FMAM, que han proporcionado un flujo constante de la financiación de la organización, lo que supone un riesgo financiero importante para la oficina en el país.

El PNUD ha movilizado y reorientado su programa para respaldar los esfuerzos del Perú para luchar contra la pandemia de COVID-19. El PNUD movilizó 207.500 dólares del Fondo de Respuesta Rápida del PNUD para apoyar a las poblaciones indígenas a fortalecer y acelerar las capacidades de respuesta y de recuperación. Estos fondos constituyeron un catalizador para la movilización de recursos complementarios del NORAD (348.800 dólares) y la COSUDE (150.000 dólares). La oficina en el país recibió financiación en 2020 para una segunda propuesta del Fondo centrada en la democracia y la cohesión social frente a la disrupción digital. Además, el PNUD ha reutilizado 8.876.239 dólares para las iniciativas de respuesta a la COVID-19, incluidos recursos básicos. Por ejemplo, para la cartera de la Amazonía, se realizó un ejercicio de teoría del cambio y de reutilización presupuestaria al inicio de la pandemia de COVID-19 para maximizar los efectos, la eficiencia y la sostenibilidad de las intervenciones a este respecto en la Amazonía.

Las partes interesadas del Gobierno consideran que las conexiones del PNUD y su facilitación de la financiación internacional para el desarrollo aportan valor añadido. Las contrapartes nacionales reconocen que los recursos movilizados por el PNUD ayudan a catalizar aún más recursos adicionales. Por ejemplo, el PNUD ha podido aprovechar fondos verticales como el FMAM u otros fondos o asociados como el Fondo de Respuesta Rápida o financiación bilateral para las CDN. Como se indica en las entrevistas y en las encuestas sobre alianzas, la mayoría de los asociados cree que el PNUD podría contribuir mejor al logro de los ODS facilitando “un mayor acceso a la financiación pública y privada para los ODS” (el 58 % de los encuestados), mientras que el 72 % cree que la contribución principal del PNUD a los ODS es el establecimiento de alianzas amplias con una visión del desarrollo compartida.

El entorno de movilización de la oficina en el país muestra varios retos a su estabilidad financiera y su expansión. A pesar de las brechas de desarrollo del Perú, las oportunidades de financiación son limitadas debido a su condición de país de ingreso medio-alto¹⁷⁸. Esta situación tiene repercusiones importantes en la financiación básica del PNUD (el 1,3 % del gasto del programa) y en la disponibilidad de recursos de los donantes. La disminución de la asistencia oficial para el desarrollo limita la capacidad de movilización de la oficina en el país. De 2012 a 2017, la ayuda para el desarrollo disminuyó de forma continua, para después empezar a

¹⁷⁶ Se ha calculado una tasa de ejecución del 87 % para el período 2017-2020. Esta cifra no tiene en cuenta el año 2021, ya que presentaría un panorama sesgado de las finanzas.

¹⁷⁷ La reducida tasa de ejecución registrada en el resultado 4 se derivó, en parte, de las tasas de ejecución del 7 % del proyecto Innovación para la Participación Política Ciudadana y del 17 % del proyecto Fortalecimiento de la Ciudadanía para el Bicentenario en 2020.

¹⁷⁸ Banco Mundial. Datos. Perú. <https://data.worldbank.org/?locations=XT-PE>.

recuperarse a partir de 2018. Además, muchos donantes tradicionales brindan apoyo directo al Gobierno o se han convertido en asociados comerciales del Gobierno peruano, lo que reduce las oportunidades del PNUD. Para el período 2012-2016, el PNUD recibió 45,2 millones de dólares de fondos bilaterales y multilaterales, y en este ciclo de programación esa cantidad disminuyó a 41,1 millones de dólares¹⁷⁹.

La oficina en el país también hace frente a continuos retos con respecto a las disposiciones jurídicas complementarias. El Estado peruano ha actualizado su marco jurídico en 2015 mediante la Ley nacional núm. 30356 relativa a los organismos internacionales. Como resultado, la cooperación entre las Naciones Unidas y las entidades nacionales ahora toman la forma de “convenios de administración de recursos”. Su aplicación ha tenido considerable impacto en todos los organismos multilaterales, generando retos de implementación, ya que los proyectos deben incorporarse en el presupuesto nacional y aprobarse antes de que el ministerio sectorial pueda firmarlos.

Esta situación ha obligado a la oficina en el país a revisar su enfoque de movilización de recursos durante el ciclo de programación actual. Si bien la participación del Gobierno en los gastos y el FMAM siguieron siendo los principales donantes, el PNUD realizó grandes esfuerzos para movilizar fuentes de financiación más diversificadas, con resultados iniciales positivos. La estrategia de movilización de recursos del PNUD Perú está ampliando gradualmente su gama de contribuyentes, en particular los bancos internacionales de desarrollo y otros donantes menos tradicionales, como el sector privado. Los nuevos acuerdos de participación en la financiación de los gastos con siete empresas privadas han movilizado 289.000 dólares para respaldar los objetivos de desarrollo del país en diversas esferas, como la reducción del riesgo de desastres. El PNUD aún no ha establecido las relaciones necesarias ni ha encontrado ámbitos estratégicos de inversión con las IFI, en parte debido a la dinámica cambiante en el país que promueve la participación más directa de esos asociados con el Gobierno.

Las entrevistas realizadas indican que la falta de interés de algunos asociados no tradicionales parece guardar relación más con la falta de claridad sobre el valor añadido del PNUD o incluso de comprensión acerca de sus ámbitos de intervención que con las oportunidades de colaboración¹⁸⁰. En este sentido, es fundamental que el PNUD refuerce su capacidad para demostrar su pertinencia y valor añadido, así como su enfoque hacia estos asociados no tradicionales. Ello requiere reflexionar más sobre la forma de acercarse a ellos y la adecuación del sistema de seguimiento y evaluación y de la estrategia de comunicación del PNUD en el país.

La oficina en el país ha tomado algunas medidas para superar estos retos con la creación de una Dependencia de Planificación que supervisa el proceso de seguimiento y evaluación, la comunicación y la elaboración de una estrategia de movilización de recursos con vínculos más sólidos con su estrategia de comunicación y el inventario exhaustivo de los asociados actuales y potenciales. Si bien estos esfuerzos resultan sumamente relevantes, el progreso se ha visto ralentizado por la pandemia de COVID-19, así como por las múltiples responsabilidades de estos departamentos clave del PNUD.

¹⁷⁹ Presupuesto de fondos bilaterales y multilaterales, que incluyen la participación en la financiación de los gastos, fondos fiduciarios, ventanillas de financiación, participación de terceros en la financiación de los gastos y fondos fiduciarios temáticos, entre otros.

¹⁸⁰ Se ha informado de que ciertos instrumentos del PNUD, incluidos los procesos de debida diligencia y los acuerdos de participación en la financiación de los gastos, son demasiado complejos para ciertas partes interesadas privadas y desincentivan la cooperación.

En lo que respecta a la movilización de recursos, la oficina en el país también está realizando una transición gradual de un enfoque basado en carteras a uno transversal. Por ejemplo, los enfoques regionales e integrales del PNUD lo han convertido en un asociado preferido para promover las CDN del país. El PNUD ha ayudado al Perú a movilizar fondos de Noruega (13,3 millones de dólares), Italia (2 millones de dólares) y el Programa de Apoyo para las CDN respaldado por Alemania (2 millones de dólares) a fin de seguir mejorando su acción climática. Por último, cabe destacar los esfuerzos de la oficina en la exploración de mecanismos de financiación alternativos, como la financiación colectiva y la financiación combinada (por ejemplo, las intervenciones “Cascos de Vida” y “No estás sola”).

Hallazgo 17. Objetivos de Desarrollo Sostenible: El PNUD ha desempeñado un papel importante en la integración y seguimiento de la Agenda 2030. Los resultados destacados incluyen los exámenes nacionales voluntarios del Perú, el desarrollo e implementación de la plataforma SDG Corporate Tracker, la facilitación de alianzas con el sector público y privado, el sector académico y la sociedad civil. Al apoyar la cuantificación de la contribución del sector privado a la consecución de los ODS y al promover la generación de soluciones innovadoras para abordar los desafíos del desarrollo, el PNUD Perú se consolidó como líder e integrador del desarrollo innovador en el país.

En 2017, el PNUD ayudó al Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) a elaborar el primer examen nacional voluntario¹⁸¹. El apoyo del PNUD se centró en el desarrollo de una estrategia de comunicación para garantizar que las voces de las diferentes comunidades se reflejaran en la “Visión del Perú al 2050”. En 2020, se brindó apoyo para el diseño del segundo examen¹⁸². Por primera vez en el Perú, este incluyó un análisis integral de la contribución del sector privado a la Agenda 2030. El PNUD también está brindando apoyo a la MML para el desarrollo del primer informe local voluntario sobre los ODS del país.

El PNUD también ha prestado asistencia técnica a la formulación del Plan Estratégico Nacional para el Desarrollo Estadístico 2018-2020, el primer plan de este tipo armonizado con los ODS. Con el apoyo técnico estadístico del PNUD, el INEI logró importantes avances en la recopilación de datos sobre los indicadores de los ODS; se fundamentaron 122 de 241 indicadores¹⁸³. El PNUD también colaboró en la elaboración de una hoja de ruta para colmar las lagunas de esos indicadores, aunque aún no se la ha finalizado debido a la pandemia¹⁸⁴. La asistencia del PNUD incluyó el desarrollo, con el INEI y el CEPLAN, de una plataforma en línea para hacer el seguimiento del progreso respecto de los indicadores de los ODS. Sin embargo, a pesar de los avances logrados, la integración de la agenda 2030 en las políticas nacionales y el enfoque intersectorial y la coordinación entre distintas partes interesadas para la nacionalización de los ODS siguen constituyendo un reto clave para el país¹⁸⁵.

¹⁸¹ Informe nacional voluntario sobre la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (2017).

¹⁸² Segundo informe nacional voluntario sobre la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (2020).

¹⁸³ Producto 3.1 del DPP: Fortalecimiento de las capacidades nacionales y subnacionales para la implementación de la Agenda 2030, 2019. El PNUD Perú asistió al Gobierno del Perú en el análisis del estado actual de la producción de indicadores sobre los ODS en el país para avanzar en la generación de indicadores que sirvieran como base de referencia para la toma de decisiones y el diseño de políticas públicas (122 indicadores informados por el INEI)

¹⁸⁴ Producto 3.1 del DPP; 2020: Debido a que el informe sobre el Perú relativo a la base de referencia de los principales indicadores disponibles sobre los ODS del INEI no se publicó hasta diciembre de 2020, se utilizaron los datos correspondientes a 2019.

¹⁸⁵ Las políticas de desarrollo clave, incluida “Visión del Perú al 2050”, no mencionan los ODS.

El MIDIS demostró su interés en la organización de una misión de transversalización, aceleración y apoyo a las políticas (TAAP) y el PNUD estableció un comité constituido por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, el UNFPA, la Organización Internacional del Trabajo y la FAO¹⁸⁶. Sin embargo, los constantes cambios en el Gobierno y la pandemia de COVID-19 fueron importantes obstáculos que dificultaron la ejecución de la misión¹⁸⁷.

El PNUD también ha desempeñado un papel fundamental en la inclusión del sector privado y la integración de la agenda de los ODS con este. Ello incluyó los siguientes tres elementos: el desarrollo y la implementación de la plataforma SDG Corporate Tracker¹⁸⁸, la implementación de una estrategia de movilización de recursos y la preparación del primer Informe del estado del voluntariado corporativo en el Perú¹⁸⁹.

La plataforma SDG Corporate Tracker es una herramienta innovadora para medir y visualizar la contribución de más de 1.000 empresas participantes del sector privado a la consecución de los ODS. El análisis de los datos que proporciona se incluyó como capítulo especial en el examen nacional voluntario del Perú de 2020 y permitió al PNUD Perú producir un documento especial sobre el impacto específico de la pandemia en el sector privado, que contenía recomendaciones de recuperación¹⁹⁰.

Mediante la estrategia de movilización de recursos (humanos, tecnológicos, financieros y de innovación), el PNUD sentó las bases para la participación del sector privado peruano en iniciativas de desarrollo sostenible y proyectos del PNUD para la consecución de la Agenda 2030¹⁹¹. Esto se logró resaltando la contribución del sector privado al cumplimiento de la Agenda 2030 a través del voluntariado corporativo, diseñando e implementando una estrategia para movilizar recursos del sector privado y poniendo a disposición del sector privado peruano una cartera de opciones para colaborar de manera sostenible con el PNUD para el logro de la Agenda 2030.

El primer Informe del Estado del Voluntariado Corporativo en el Perú ofrece el panorama general del voluntariado corporativo a partir de 2017¹⁹². Indica que 40 empresas que operan en el país cuentan con iniciativas de voluntariado corporativo que contribuyen al logro de los ODS con especial hincapié en la educación y la salud. Sin embargo, el informe no incluye datos sobre las formas en que las iniciativas del voluntariado corporativo están vinculadas con los objetivos e indicadores de la Agenda 2030¹⁹³.

Además, el PNUD estableció redes y facilitó alianzas con el sector privado, la sociedad civil y el sector académico para la promoción de los ODS. Por ejemplo, el PNUD Perú asistió a empresas, la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas, la Agencia Peruana de Cooperación Internacional y un consorcio nacional de universidades para implementar iniciativas y estrategias que contribuyeran al logro de la Agenda 2030¹⁹⁴. Una de las iniciativas más importantes fue Empresas que Inspiran, una plataforma de empresas peruanas organizada por el PNUD para posicionar el valor del voluntariado corporativo con

¹⁸⁶ TAAP es el enfoque común del sistema de desarrollo de las Naciones Unidas para respaldar la implementación de los ODS en los países.

¹⁸⁷ Producto 3.1 del DPP, 2020: Aplicación del TAAP por el equipo de las Naciones Unidas en el país con participación del PNUD.

¹⁸⁸ Esta iniciativa se implementó con la contribución del CEPLAN y el INEI y se desarrolló junto con el PNUD Colombia, GRI y alianzas privadas clave, como Perú 2021.

¹⁸⁹ PNUD (2017). Primer Informe del Estado del Voluntariado Corporativo en el Perú.

¹⁹⁰ GRI y PNUD (2021). "Más allá de la recuperación: una mirada al 2030 desde la conducta empresarial peruana 2".

¹⁹¹ PNUD Perú. Proyecto "Sector Privado como socio para Desarrollo en Agenda 2030" (ID 101863).

¹⁹² PNUD (2017). Primer Informe del Estado del Voluntariado Corporativo en el Perú.

¹⁹³ Innovación para la Acción, PNUD Perú. <https://www.pe.undp.org/content/peru/es/home/presscenter/articles/2019/articulacion-con-empresas-para-salvar-vidas.html>.

¹⁹⁴ Proyecto "Promoción y fortalecimiento de alianzas multiactor" (ID 104422). Ejemplos de empresas: Fundación Telefónica, Cálida Gas Natural de Lima y Callao, Banco de Crédito del Perú, Red de Energía del Perú, LATAM Airlines Perú, Repsol, Antamina, y Nexa Resources. El consorcio de universidades está constituido por la Pontificia Universidad Católica del Perú, la Universidad del Pacífico, la Universidad Peruana Cayetano Heredia y la Universidad de Lima.

miras a facilitar la contribución estratégica de las diferentes partes interesadas a los ODS¹⁹⁵. Otra iniciativa, Tejiendo Futuro, es una alianza con Voluntarios de las Naciones Unidas, Red de Energía del Perú y otros actores regionales orientada al negocio de las artesanías para la resiliencia y recuperación tras el fenómeno de El Niño Costero¹⁹⁶.

En colaboración con actores públicos y privados, como PRODUCE, la Municipalidad de Miraflores, la Universidad de Piura, IBM y el BBVA, el PNUD Perú organizó los eventos Global Goals Jams, en los que participaron creadores y diseñadores de las comunidades locales para contribuir a la consecución de los ODS mediante la creación de soluciones a corto plazo con efectos a largo plazo¹⁹⁷. Por ejemplo, los Global Goals Jams de 2017 tuvieron como resultado la generación de soluciones tecnológicas para la adaptación a los desastres naturales, la acción de las personas contra el cambio climático, la reducción de la violencia y la discriminación, y la transparencia institucional¹⁹⁸. En 2018, los Global Jams se tradujeron en soluciones para abordar el acoso callejero, la discriminación por motivos de migración y la recuperación de El Niño Costero¹⁹⁹.

En 2020, el PNUD Perú estableció los Laboratorios Aceleradores en el marco de una iniciativa global del PNUD. Se trata de una red dinámica para inspirar y empoderar a las personas a fin de que sean agentes de cambio catalizando ideas y soluciones innovadoras para la consecución de los ODS²⁰⁰. Para el lanzamiento de la iniciativa de Laboratorios Aceleradores “Future Now” en 2021, se creó una comunidad de más de 300 actores sociales para conectar a líderes sociales y expertos del PNUD en un esfuerzo por estimular la generación de ideas a fin de resolver los problemas a los que hacían frente sus comunidades durante la pandemia. Este evento permitió a los participantes comprender y debatir los múltiples vínculos y la relación causal entre un ODS prioritario y el resto de los ODS. Además, en el marco de la cartera de proyectos de gobernanza, los Laboratorios Aceleradores organizaron 12 proyectos de gobernanza dirigidos a jóvenes y mujeres de comunidades indígenas, al tiempo que promovieron la integración y el impacto sistemático de los ODS en sus proyectos. Estas iniciativas se presentaron posteriormente a una audiencia digital a escala nacional. Las iniciativas Global Goals Jams y Laboratorios Aceleradores han posicionado al PNUD en el país como líder innovador e integrador y han reforzado sus alianzas con partes interesadas públicas y privadas.

Hallazgo 18. Transversalización de la perspectiva de género e igualdad de género: El PNUD Perú ha demostrado su compromiso con la igualdad de género. A pesar de algunos resultados positivos, los logros del PNUD en materia de igualdad de género han sido limitados.

¹⁹⁵ PNUD. Empresas que inspiran. Las empresas participantes son: Banco de Crédito del Perú, Rimac, IBM, Alicorp, Belcorp, Lindley, Sodimac, Backus, Fundación Telefónica, Cálidda Gas Natural de Lima y Callao, Red de Energía del Perú, LATAM Airlines, Lima Expressa, Belmond y Nexa Resources. <http://empresasqueinspiran.pe>.

¹⁹⁶ Otras entidades participantes son la Gerencia Regional de Desarrollo Económico del Gobierno Regional de Piura, la Oficina de Turismo de la Municipalidad de Catacaos y la Universidad de Piura. <https://stories.undp.org/tejiendo-futuro>.

¹⁹⁷ El Informe Anual de Resultados 2018 y las entrevistas con las partes interesadas mencionaron la ejecución del evento Global Goals Jams con el apoyo del PNUD Perú. Global Goals Jam, folleto del organizador del Jam 2020, Universidad de Ciencias Aplicadas de Ámsterdam, Digital Society School, PNUD. https://globalgoalsjam.org/wp/wp-content/uploads/2020/04/GGJ_organisers_2020.pdf.

¹⁹⁸ <https://www.pe.undp.org/content/peru/es/home/presscenter/articles/2017/10/09/j-venes-presentan-soluciones-tecnol-gicas-a-desaf-os-de-cambio-clim-tico-e-instituciones-s-lidas.html>.

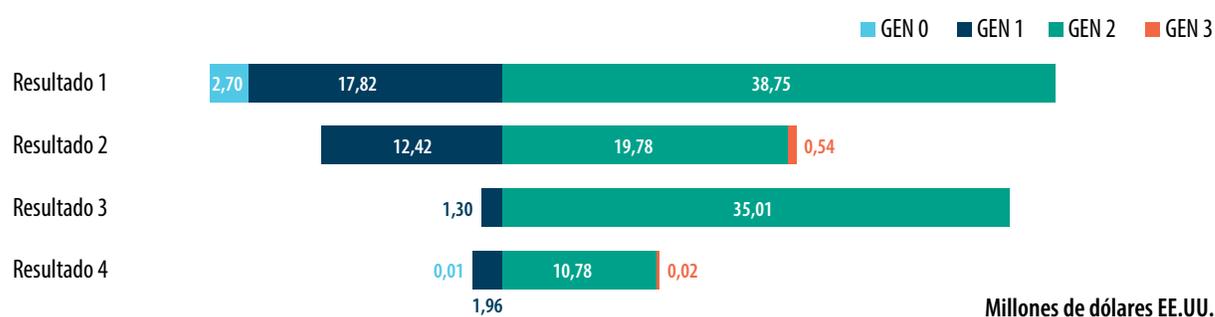
¹⁹⁹ <https://www.pe.undp.org/content/peru/es/home/presscenter/articles/2018/tecnologia-e-innovacion-para-enfrentar-el-acoso-callejero-la-di.html>.

²⁰⁰ PNUD (2021). “Acceleration Inside Out: activating the Accelerator Labs Network in Peru”, 16 de mayo de 2021. <https://www.pe.undp.org/content/peru/es/home/presscenter/blogs/2021/acceleration-inside-out.html>.

Aproximadamente el 73,9 % de los gastos del programa (104,3 millones de dólares) se asignaron a productos que situaban la igualdad de género como objetivo significativo (GEN2), mientras que el 23,7 % (33,5 millones de dólares) se asignó a productos que se esperaba contribuirían a la igualdad de género de manera limitada (GEN1) y el 1,9 % (2,7 millones de dólares) se asignó a productos que no se esperaba contribuirían a la igualdad de género (GEN0). Solo el 0,4 % (0,6 millones de dólares) se asignó a logros que situaban a la igualdad de género como objetivo principal (GEN3). La proporción de productos de proyectos y gastos de programas más centrados en el género (GEN2) aumentó durante el ciclo de programación, mientras que los productos de proyectos y gastos de programas comprometidos con el nivel GEN1 disminuyeron. Los gastos en los productos de proyectos de nivel GEN3 se registraron únicamente en 2019 y 2020.

La mayoría de los proyectos de nivel GEN2 pertenecen al resultado 1, relativo al crecimiento y el desarrollo inclusivos y sostenibles (aproximadamente el 72 % de los productos de proyecto), mientras que los escasos proyectos de nivel GEN3 se incluyeron en el resultado 2, relativo a la protección social y los servicios básicos de calidad (aproximadamente el 75 % de los productos de proyecto)²⁰¹.

FIGURA 6. Gasto por marcador de género y resultado (2017-2021)



Fuente: Datos de Power BI a 11 de junio de 2021

Debido a limitaciones presupuestarias, la oficina en el país no contrató a un especialista de género de categoría P4 o P5 ni estableció un equipo de género de tiempo completo²⁰². No obstante, en 2019, la oficina estableció un equipo multidisciplinario de género conformado por el oficial de gobernanza democrática y dos coordinadores de proyectos especializados en género²⁰³. Se encomendó al equipo la tarea de proporcionar soporte técnico en materia de igualdad de género en las tres carteras de la oficina: gobernanza, medio ambiente y prosperidad. Su apoyo se centró en la planificación de acciones centradas en el género y la transversalización de la perspectiva de género en los proyectos y programas de la oficina. El equipo de género también colaboró con la integración del género en los procesos de recursos humanos, lo que dio lugar al establecimiento de la Gender Champion Network, la formación en materia de género, la inclusión de la igualdad de género en la contratación y selección de personal y el uso del lenguaje inclusivo

²⁰¹ Los proyectos marcados con el nivel GEN3 son: para el resultado 2, los proyectos "Acceso a la justicia para las mujeres" (ID 114071); "Erradicación de la violencia contra las mujeres" (ID 105946) y "Justa - Villa El Salvador por la justicia y la igualdad" (ID 102380); para el resultado 3, el proyecto "Transversalización de la perspectiva de género en la administración pública" (ID 128811).

²⁰² Esto se mencionó en los Informes Anuales de Resultados 2018, 2019 y 2020 y se confirmó en las entrevistas.

²⁰³ Uno de los coordinadores del proyecto es responsable del proyecto "Justa - Villa El Salvador por la Justicia y la Igualdad" (ID 102380).

en cuanto al género en las comunicaciones internas²⁰⁴. Durante este ciclo de programación, la cartera de medio ambiente también contrató a un especialista en género e interculturalidad que ha brindado asistencia técnica para integrar la igualdad de género en las estrategias de la cartera de la Amazonía (fortalecimiento de la gobernanza, gestión de los recursos naturales y alianzas). Sin embargo, el equipo de género está complementando estas tareas vinculadas a la igualdad de género con muchas otras responsabilidades y no ha podido obtener una visión integral sobre el asunto.

El PNUD Perú también elaboró una estrategia de género para el período 2018-2021 cuya visión era que la oficina se convirtiera en “un referente de conocimientos para su equipo, de buenas prácticas en la oficina y en los proyectos, y de logros reales de la sociedad en materia de género”²⁰⁵. Si bien la estrategia estaba totalmente en sintonía con el ODS 5 y la solución emblemática 6 del Plan Estratégico²⁰⁶, su puesta en funcionamiento se vio obstaculizada por objetivos y plazos excesivamente ambiciosos en ámbitos como la movilización de recursos para intervenciones específicas de género²⁰⁷. Los indicadores de la estrategia de igualdad de género tampoco se supervisaron periódicamente durante este ciclo de programación para que la oficina en el país pudiera adaptar su estrategia.

A pesar de que el enfoque, las herramientas institucionales y las redes de la oficina en el país en materia de género muestran su compromiso con la igualdad de género tanto a nivel interno como externo, los logros del PNUD en este ámbito han sido limitados. La transversalización de la perspectiva de género en las esferas programáticas se ve obstaculizada por la falta de un especialista en género, las limitaciones presupuestarias, la ambiciosa estrategia de igualdad de género y la ausencia de un plan de acción al respecto para trazar objetivos estratégicos con actividades específicas que promuevan la igualdad de género en la cartera del PNUD²⁰⁸. El PNUD también podría haber perdido oportunidades de abordar la totalidad de las cuestiones de género del país, especialmente en vista de que ONU Mujeres no estaba presente en el Perú antes de 2020.

Sobre la base de la escala de eficacia de los resultados de género, los resultados logrados por el programa se han centrado principalmente en enfoques selectivos y sensibles al género. Los asociados reconocieron la capacidad del PNUD en este ámbito para promover el empoderamiento de las mujeres a nivel subnacional mediante la capacitación de mujeres y jóvenes²⁰⁹ y el fortalecimiento de las oportunidades de empleo de las mujeres y de su participación en igualdad de condiciones en el mercado laboral²¹⁰. El PNUD también promovió la aplicación del Decreto Legislativo núm. 1368 que creó el Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar y respaldó la generación de un modelo integral para la prevención y la mejora de la atención a la violencia de género en Villa El Salvador, uno de los distritos de la capital con mayor número de casos de feminicidios y

²⁰⁴ El género es un tema transversal en los siguientes procesos de recursos humanos: formación, gestión del talento, desarrollo de capacidades, contratación y selección de personal, incorporación y bienvenida, y comunicación interna. La Gender Champion Network está conformada por personal voluntario que recibe apoyo para crear la capacidad en materia de género. A 18 de abril de 2021, la Gender Champion Network estaba constituida por 21 voluntarios. La capacitación se ha centrado en diversos temas de género, como el lenguaje inclusivo en cuanto al género, el acoso sexual, la discriminación y el abuso de autoridad, y la promoción del ODS 5. La Dependencia de Recursos Humanos garantiza la inclusión de la diversidad y el género en los procesos de contratación y selección mediante la identificación de candidatos sumamente cualificados de ambos géneros, asegurando el equilibrio en este sentido, tanto al principio del proceso como en las últimas fases, y asegurando la diversidad de los miembros de los equipos entrevistadores.

²⁰⁵ PNUD. Estrategia de igualdad de género del PNUD Perú 2018-2021.

²⁰⁶ ODS 5: Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas; PNUD, Plan Estratégico 2018-2021, solución emblemática 6: fortalecer la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y las niñas.

²⁰⁷ Estrategia de igualdad de género del PNUD Perú 2018-2021.

²⁰⁸ Visión de la oficina del PNUD en el Perú plasmada en la estrategia de género: Para 2021, la oficina del PNUD en el Perú será un referente de conocimientos para su equipo, de buenas prácticas en la oficina y en los proyectos, y de logros reales de la sociedad en materia de género.

²⁰⁹ Proyecto “Fortaleciendo la seguridad humana y la resiliencia mediante el impulso de la coexistencia pacífica en el Perú” (ID 81486).

²¹⁰ La iniciativa “Tejiendo Futuro” respaldó a 250 mujeres artesanas de la paja toquilla tradicional en Piura y promovió una economía local resiliente. A través de las iniciativas Guerrero Emprendedor y Guerrero Turístico, 842 mujeres emprendedoras reciben capacitación empresarial y en fortalecimiento de la resiliencia de sus medios de vida.

violencia²¹¹. En cambio, la transversalización de la perspectiva de género no se ha centrado lo suficiente en iniciativas transformadoras que contribuyan a cambios en las normas, los valores culturales, las estructuras de poder y las causas fundamentales de las desigualdades²¹².

Sin embargo, la oferta del PNUD en materia de género ha mejorado su enfoque y relevancia durante este ciclo de programación. El PNUD ha ofrecido productos y servicios innovadores y asistencia técnica para la transversalización de la perspectiva de género a sus asociados estratégicos²¹³. Por ejemplo, en el marco del proyecto “Transversalización de la perspectiva de género en la administración pública”, el PNUD brinda asistencia técnica a la MML en alianza con el MIMP para acelerar la transversalización de la perspectiva de género en las instituciones públicas, fortalecer sus estructuras organizativas y mejorar sus políticas de igualdad de género²¹⁴. La MML es la primera institución beneficiaria del apoyo del MIMP. Según las partes consultadas, el PNUD ha sido fundamental en la ejecución de un autodiagnóstico para identificar los puntos fuertes, las debilidades, las oportunidades y las amenazas del trabajo de la MML en materia de igualdad de género. Sobre la base de este autodiagnóstico, la MML, con el apoyo del PNUD, ha desarrollado un plan de acción para intensificar su trabajo en el marco de las esferas clave del Premio a la Igualdad de Género en la Administración Pública. El PNUD también ha brindado formación sobre igualdad de género y empoderamiento de la mujer al MIMP y a la MML. Se espera que este proyecto culmine en el primer trimestre de 2022 con una evaluación del cumplimiento por la MML de los estándares requeridos por el premio y el logro de un nivel de certificación acorde a su desempeño²¹⁵.

Recientemente, el PNUD también se ha asociado con ONU Mujeres y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral en el marco del proyecto de participación política ATENEA. El objetivo del proyecto es obtener datos estratégicos sobre la participación política de las mujeres en el Perú que puedan servir de base a la elaboración de material de capacitación para candidatos políticos en las próximas elecciones, el desarrollo de campañas de comunicación en pro de la paridad y la implementación de sesiones de capacitación²¹⁶. La oficina en el país también ha fortalecido su posicionamiento institucional a través de la visibilidad en los medios de comunicación, la representación institucional y la participación y apoyo de iniciativas como “No estás sola”²¹⁷ y “Vota por ti, vota por todas”²¹⁸, así como la iniciativa “Mascarillas violetas”²¹⁹, que se ejecutó durante la pandemia de COVID-19. Además, la oficina ha trabajado en el fortalecimiento de su influencia e impacto en las políticas públicas a través de la promoción a nivel nacional y local en diversos proyectos, como “Justa - Villa El Salvador por la Justicia y la Igualdad”²²⁰ y “Acceso a la justicia para las mujeres”²²¹.

²¹¹ Documento del proyecto “Acceso a la justicia para las mujeres” (ID 114071). INEI (2019). “Indicadores de violencia familiar y sexual, 2012-2019”, pág. 7. Documento del proyecto “Justa - Proyecto Villa El Salvador por la Justicia y la Igualdad” (ID 102380).

²¹² El programa se centra en la inclusión y la protección social, los derechos de las mujeres indígenas y el empoderamiento de las mujeres jóvenes.

²¹³ También presta apoyo al diagnóstico de los estereotipos de género en el consumo y la publicidad, realizado en colaboración con el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual y el MIMP con el objetivo de contribuir a la igualdad entre hombres y mujeres en las relaciones con el consumidor y las prácticas publicitarias.

²¹⁴ Proyecto “Transversalización de la perspectiva de género en la administración pública (ID 128811).

²¹⁵ Plan de inicio de la transversalización de la perspectiva de género en los objetivos de los proyectos de la administración pública validado en entrevistas con las partes interesadas.

²¹⁶ El trabajo en el proyecto ATENEA mencionado en el Informe Anual de Resultados 2020 fue validado en entrevistas.

²¹⁷ Campaña “No estás sola”, realizada por el PNUD en alianza con el ACNUR, la OIM, el MIMP y la Agencia para la Cooperación Internacional para el Desarrollo, con la asistencia técnica de Bloomberg Associates y el apoyo de la Autoridad de Transporte Urbano y las empresas JC Deceaux y OMNICOM. <https://www.pe.undp.org/content/peru/es/home/presscenter/articles/2020/no-estas-sola-actuemos-ahora.html>.

²¹⁸ Campaña para las elecciones en el Perú “Vota por ti, vota por todas” del PNUD y el Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz de las Naciones Unidas. <https://www.pe.undp.org/content/peru/es/home/presscenter/articles/2021/pnud-lanza-la-campana-vota-por-ti-vota-por-todas.html>.

²¹⁹ PNUD Perú, “Mascarillas violetas” forma parte de la campaña “No estás sola”. <https://www.pe.undp.org/content/peru/es/home/presscenter/articles/2020/mascarillas-violeta.html>.

²²⁰ Proyecto “Justa - Villa El Salvador por la Justicia y la Igualdad” (ID 102380).

²²¹ Proyecto “Acceso a la justicia para las mujeres” (ID 114071).

Para mejorar la perspectiva de género y el empoderamiento de las mujeres en sus proyectos y programas y en el contexto empresarial, la oficina del PNUD en el Perú se ha fijado el objetivo de obtener el Sello de Igualdad de Género. Por medio del proceso de certificación correspondiente, la oficina también se propone fortalecer su liderazgo en materia de género a escala nacional.

En junio de 2021, la oficina en el país había alcanzado la paridad de género en su personal (57 % mujeres y 43 % hombres)²²² y el personal directivo superior (58 % mujeres y 42 % hombres)²²³. Además, el 59 % de los nombramientos de plazo fijo y el 71 % de los nombramientos permanentes correspondían a mujeres²²⁴.

Hallazgo 19. Seguimiento y evaluación: El PNUD Perú ha realizado esfuerzos por reforzar su función de seguimiento y evaluación. La oficina en el país se ha centrado en la gestión basada en los resultados, las sinergias y las metodologías entre proyectos. Sin embargo, todavía es necesario estructurar y promover una cultura de seguimiento y evaluación en toda la oficina, además de fortalecer el sistema de gestión de los conocimientos.

Desde 2017, la oficina en el país ha incrementado la capacidad de su Dependencia de Planificación Estratégica y ha reformado su estructura de seguimiento y evaluación. Actualmente, cuenta con un oficial de planificación estratégica dedicado al seguimiento (50 % de su tiempo), la evaluación (10 %) y otras tareas (40 %)²²⁵, dos asistentes de planificación estratégica y un sistema de puntos focales de seguimiento y evaluación en cada una de las tres dependencias de cartera. Se considera que contar con esta estructura y función específicas es sumamente relevante y de gran valor para la gestión basada en los resultados. Sin embargo, se ha cuestionado la eficacia de la estructura por la falta de recursos humanos y la elevada carga de trabajo de la Dependencia, que cubre varias funciones de seguimiento y evaluación, movilización de recursos y comunicaciones.

El actual marco de resultados del DPP presenta algunas limitaciones en cuanto a la medición del desempeño del PNUD en sus esferas de intervención. Si bien los objetivos del PNUD en relación con los resultados se derivan directamente del MANUD 2017-2021, el marco de resultados presenta varias deficiencias que afectan a la eficacia del sistema de seguimiento y evaluación, por ejemplo, el marco de resultados no se estableció sobre la base de una teoría del cambio; la mayoría de los indicadores de resultados se establecen en un nivel muy elevado y no son apropiados para cuantificar la contribución singular y el desempeño programático del PNUD; los datos de base de referencia son frágiles; algunos indicadores de productos se basan únicamente en proyectos que existían en ese momento; y faltan metadatos para hacer el seguimiento del progreso. El equipo de la Dependencia de Planificación Estratégica es consciente de estas limitaciones y ha informado de pasos importantes para abordarlos en el nuevo DPP, incluido el desarrollo de una teoría del cambio sólida²²⁶, la preparación de metadatos para el marco de resultados y la aplicación de un proceso participativo, entre otras cosas, en la elaboración de los indicadores .

Si bien todos los documentos de proyecto (PRODOC) contenían un plan de seguimiento y evaluación, hay una importante variabilidad en la calidad y la exhaustividad de los informes de resultados entre los proyectos, lo que afecta a la fiabilidad general del sistema de seguimiento. Las limitaciones del sistema de seguimiento y evaluación actual pueden explicarse en parte por la capacidad de algunos asociados en

²²² PNUD Perú. Perspectiva general de la igualdad de género. http://atlas-snapshot.undp.org/?report=hr_gender_distribution&unit=per.

²²³ Número de mujeres en puestos D1, P5, de funcionario nacional del Cuadro Orgánico de categoría B y, de funcionario nacional del Cuadro Orgánico de categoría A = 7 (58 %); número de hombres en puestos P4, de funcionario nacional del Cuadro Orgánico de categoría C y funcionario nacional del Cuadro Orgánico de categoría B = 5 (42 %).

²²⁴ Mujeres con contratos de plazo fijo = 10 de 17 (el 59 %); mujeres con puestos permanentes = 5 de 7 (el 71 %).

²²⁵ La información del Informe Anual de Resultados 2020 se validó con entrevistas.

²²⁶ No era obligatorio en ese momento para la formulación del DPP.

la ejecución y por la cultura de seguimiento y evaluación de la oficina en el país. Más importante aún, el diseño actual de muchos marcos de resultados de proyectos afecta a la capacidad del PNUD para cuantificar eficazmente los cambios de comportamiento e institucionales generados por sus intervenciones. Además, la capacitación en este ámbito no ha recibido la suficiente atención en la oficina en el país. Según el sistema de puntuación de la implementación de la evaluación del Grupo sobre el Impacto del Desarrollo de la Dirección de Políticas y Apoyo a Programas del PNUD, solo 1 (el 16,7 %) de los 5 puntos focales de seguimiento y evaluación tiene certificación en este ámbito²²⁷. Para que la función de seguimiento y evaluación sea efectiva en toda la oficina, esto debería considerarse una oportunidad para promover la gestión adaptativa, el aprendizaje y la mejora.

La presencia de una función de seguimiento y evaluación específica dentro de la estructura de los proyectos mejoró significativamente su seguimiento, superando en ocasiones desafíos en el diseño del marco de resultados y las herramientas de seguimiento. Sin embargo, no todos los proyectos cuentan con esta función, ya que dependen principalmente de la estructura y los requisitos de los donantes. En el ciclo de programación actual, la Dependencia de Planificación Estratégica ha realizado importantes avances para garantizar la normalización de los PRODOC, incluido su plan de seguimiento y evaluación. Por ejemplo, el equipo de planificación estratégica ha impartido capacitación a los jefes de proyectos en la elaboración de PRODOC de calidad. El Oficial de Planificación Estratégica también ha estado revisando los PRODOC para garantizar que contienen un marco de resultados sólido, un enfoque de gestión basada en los resultados y coherencia entre los proyectos y el marco de resultados del DPP. La Dependencia también trabajó en la revisión de la plantilla de seguimiento de proyectos en todas las unidades de la cartera. Finalmente, la oficina en el país adoptó un enfoque de cartera que integra proyectos complementarios con objetivos comunes a fin de cumplir el DPP²²⁸. El enfoque de cartera ha mejorado las sinergias y los resultados del programa y ha brindado oportunidades para el sistema de seguimiento y evaluación y la gestión de los conocimientos. Los resultados de estas acciones se están consolidando y se esperan cambios positivos.

Las intervenciones del PNUD en el Perú son ricas en experiencias e incluyen enfoques e intervenciones innovadores que merecen recopilarse y analizarse para compartirse en el seno de la oficina en el país y con otros asociados, y a escala nacional e internacional. Si bien algunas evaluaciones se presentan a los asociados, los datos de seguimiento y evaluación se comparten con los comités ejecutivos y la oficina, la capitalización sistemática de experiencias, de lecciones aprendidas y de la promoción de buenas prácticas no es evidente en todas las carteras. La oficina está elaborando una estrategia de gestión de los conocimientos para impulsar la recopilación de buenas prácticas y lecciones aprendidas y definiendo los procesos a fin de divulgar la información en toda la organización y entre las partes interesadas clave. Ello podría seguir mejorando el posicionamiento de la oficina y respaldar los esfuerzos de movilización de recursos. La estrategia de gestión de los conocimientos debería estar estrechamente vinculada a las prácticas de seguimiento y evaluación, a la estrategia de comunicaciones, a la hoja de ruta de alianzas y a los procesos de ampliación y replicación²²⁹. Dado que el PNUD tiene un componente innovador importante, que incluye varias actividades piloto, también es necesario que la institución muestre claramente sus resultados mediante el seguimiento y la documentación sistemática de las lecciones aprendidas para su replicación.

²²⁷ La oficina en el país informó de que no todo el personal tenía acceso a los módulos de capacitación.

²²⁸ Los beneficios del enfoque de la cartera se mencionan en los Informes Anuales de Resultados de 2018, 2019 y 2020 y fueron confirmados por los entrevistados. Los proyectos evaluados forman parte de las siguientes carteras: Amazonía; cambio climático; gestión de recursos hídricos; reducción del riesgo de desastres; protección social; competitividad; investigación; democracia, justicia, derechos humanos y paz; género y gestión pública para una gobernanza eficaz.

²²⁹ PNUD Perú (2021). Borrador de estrategia de gestión de los conocimientos y de aprendizaje institucional.

El plan de evaluación descentralizado de la oficina en el país para el ciclo de programación 2017-2021 era ambicioso y pretendía evaluar varios proyectos y resultados durante el ciclo²³⁰. Debido a las prioridades cambiantes²³¹, la oficina en el país completó 16 de las 27 evaluaciones previstas (el 59 %), 2 estaban retrasadas (el 7 %), 6 seguían previstas (el 22 %) y 3 se cancelaron (el 11 %)²³². Con respecto a las evaluaciones canceladas, el Centro de Recursos de Evaluación muestra una justificación poco clara para ello²³³. La oficina solo completó evaluaciones de proyectos, no se realizaron evaluaciones de los resultados. La mayoría, el 75 % o 12 evaluaciones completadas, correspondió al resultado 1, ninguna al resultado 2 y 2 a correspondieron a cada uno de los resultados 3 y 4²³⁴. Ello refleja la composición de la cartera del resultado 1, el más importante en términos de número de proyectos y los que en su mayoría son proyectos financiados por el FMAM. En términos de calidad, la OIE evaluó la calidad de 10 evaluaciones completadas. El 60 % fueron consideradas moderadamente satisfactorias y el 40 %, moderadamente insatisfactorias²³⁵. Este análisis muestra que la oficina cuenta con un plan de evaluación descentralizado y desequilibrado, centrado principalmente en proyectos y resultados inmediatos y con informes de evaluación de poca calidad.

Hallazgo 20. Alianzas: El PNUD ha logrado importantes avances en la diversificación de sus alianzas con organismos de las Naciones Unidas, la sociedad civil, el mundo académico y el sector privado, situando su papel de intermediario de conocimientos al frente de sus esfuerzos. Estas alianzas han prosperado y arrojado resultados relevantes, incluidos aquellos con asociados no tradicionales, como organizaciones del sector privado. Sin embargo, todavía hay espacio para que la oficina en el país fortalezca sus vínculos con las IFI y en relación con los programas conjuntos de las Naciones Unidas.

La condición de país de ingreso medio-alto del Perú ha influido de forma significativa en el enfoque de alianzas y movilización de recursos del PNUD en el país. Reconociendo el interés más limitado de los donantes tradicionales por apoyar a países como el Perú, la estrategia de movilización del PNUD de 2018 destacó la necesidad de que la oficina en el país articulara alianzas para la “movilización” de recursos no tangibles, como los conocimientos y las innovaciones²³⁶.

En este contexto, además de sus asociados en la ejecución tradicionales (mayoritariamente el Gobierno y las OSC en el Perú), el PNUD buscó operacionalizar su papel de “intermediario de conocimientos” posicionándose con más fuerza entre las empresas del sector privado, pero también, hasta cierto punto, con el sector académico. El PNUD Perú ha elaborado un instrumento de inventario para realizar el seguimiento de sus asociados en la ejecución y otros asociados estratégicos, sobre todo del sector privado, con los que podrían existir sinergias y ya hay negociaciones o acciones en marcha, lo que prueba el compromiso del PNUD con este objetivo, junto con la contratación de un especialista en alianzas innovadoras para el Centro de Innovación creado en la oficina.

²³⁰ Las evaluaciones de resultados relativos a las instituciones, la pobreza y la reducción del riesgo de desastres se cancelaron.

²³¹ La inestabilidad política del país, el fenómeno de El Niño, la inmigración venezolana, la COVID-19 y las limitaciones presupuestarias y de recursos humanos.

²³² Plan de Evaluación del PNUD Perú 2017-2021, Centro de Recursos de Evaluación, a mayo de 2021: 27 evaluaciones previstas (100 %); 16 evaluaciones de proyectos completadas (el 59 %); 6 evaluaciones de proyectos previstas (el 22 %); 2 evaluaciones de proyectos atrasadas (el 7 %); 1 evaluación de proyectos cancelada y 2 evaluaciones de resultados canceladas (el 11 %).

²³³ La evaluación de resultados relativa a la reducción del riesgo de desastres indica como justificación de la cancelación que la oficina en el país está reconsiderando la evaluación de mitad de período del DPP: “Esta evaluación de resultados se incorporará en la evaluación general”.

²³⁴ Plan de Evaluación del PNUD Perú 2017-2021, Centro de Recursos de Evaluación, a mayo de 2021: 16 evaluaciones de proyectos completadas (el 100 %); 12 evaluaciones de proyectos en el marco del resultado 1 (el 75 %); 2 evaluaciones de proyectos en el marco del resultado 3 (el 13 %); 2 evaluaciones de proyectos en el marco del resultado 4 (el 13 %).

²³⁵ Las principales sugerencias de mejora para las evaluaciones sobre la calidad incluían la mejora de las conclusiones a través de la triangulación de la información y la presentación de datos en apoyo de las afirmaciones; y el fortalecimiento del debate sobre temas transversales (por ejemplo, derechos humanos, igualdad de género y empoderamiento de las mujeres) en el informe.

²³⁶ PNUD (2018). Perú: Estrategia de Movilización de Recursos 2018-2021.

Estos esfuerzos llevaron a que la oficina en el país ampliara considerablemente sus alianzas con actores del sector privado colaborando con cerca de 60 empresas diferentes y 30 instituciones académicas o grupos de estudios. Algunas de estas alianzas son esenciales para las soluciones innovadoras, como la iniciativa GARD con DHL. Estas alianzas también permitieron a la oficina responder rápidamente a los efectos socioeconómicos de la pandemia de COVID-19. Iniciativas como Guerrero Emprendedor y #NoEstasSola, por ejemplo, se basaron en alianzas con Lab Ikigay, MiBanco, Belcorp y Lima Expresa. La iniciativa “No estás sola” aunó a más de 60 instituciones públicas y privadas, incluido CENCOSUD, uno de los supermercados más grandes del país. Los resultados de estas intervenciones se presentan a lo largo de este informe.

Las instituciones académicas y los grupos de estudios también están pasando a ser asociados estratégicos del PNUD Perú. La Universidad Toulouse Lautrec, la Universidad Continental y FabLab Perú fueron asociados clave en el diseño e implementación de las respuestas innovadoras a la pandemia que se brindaron a través de iniciativas como Cascos de vida, Innova tu Mercado o Guerrero Emprendedor. La colaboración con grupos de estudios como GRADE o el Instituto de Estudios Peruanos en productos específicos demuestran la seriedad de la oficina en el país en sus esfuerzos por articular aún más su enfoque de alianzas en torno a conocimientos de calidad. Sin embargo, los evaluadores señalan que todavía hay margen para que la oficina profundice su colaboración con el sector académico, por ejemplo, conectando a investigadores académicos con los equipos de proyecto del PNUD sobre el terreno, o con el Laboratorio Acelerador recientemente establecido, para seguir promoviendo soluciones innovadoras encaminadas al desarrollo sostenible con la participación e implicación de actores locales.

La relación del PNUD con el Gobierno sigue siendo el pilar de su trabajo en el Perú, ya que la mayoría de las intervenciones en el país se implementan con el Gobierno nacional. El PNUD se encuentra en una posición favorable para trabajar con instituciones gubernamentales, está estratégicamente posicionado para trabajar al más alto nivel político con la PCM y es percibido como un asociado fiable y coherente por los actores gubernamentales entrevistados. Si bien las alianzas con los gobiernos subnacionales son cada vez más importantes para poner en práctica las políticas y estrategias nacionales, la influencia del PNUD a ese nivel suele estar vinculada a la magnitud de su cartera en determinadas regiones. Una alianza clave en este nivel sigue siendo su asociación con el gobierno regional de Lima, donde se encuentra el 30 % de la población del país²³⁷. Los resultados de la encuesta mundial sobre alianzas de 2020 confirman que los encuestados perciben al PNUD Perú de forma favorable (89 % de opiniones favorables) y lo consideran un asociado valioso (86 % de opiniones favorables)²³⁸.

²³⁷ INEI (2020). Estado de la población peruana 2020.

²³⁸ El 55,6 % de los participantes (n = 36) en la encuesta sobre alianzas del PNUD de 2020 son miembros del Gobierno. El 89 % dio respuestas favorables sobre la percepción y el 86 % sobre el valor.

Las alianzas con OSC clave han sido fundamentales para la implementación exitosa de intervenciones ascendentes a nivel subnacional. Como se presentó en el hallazgo 1, los enfoques territoriales implementados en la Amazonía dependieron de la participación comunitaria y la promovieron. El trabajo en la Amazonía ha contribuido a la consolidación de alianzas entre organizaciones públicas, privadas y comunitarias. En el contexto de la pandemia, la estrecha coordinación con organizaciones indígenas a nivel nacional, regional y local permitió un rápido despliegue de medidas de protección y comunicación intercultural²³⁹.

El PNUD también ha colaborado con otros organismos residentes de las Naciones Unidas a lo largo de los años. Durante el ciclo de programación actual, el PNUD ejecutó cuatro programas conjuntos con un presupuesto acumulado de 4,4 millones de dólares, lo que, en comparación con el presupuesto de 212,2 millones de dólares del DPP, es una cantidad relativamente pequeña²⁴⁰. Las entrevistas indicaron que el número limitado de programas conjuntos puede deberse al proceso de reforma de las Naciones Unidas. Recientemente, la Oficina del Coordinador Residente se ha esforzado por revitalizar el uso de programas conjuntos por la oficina en el país. Con este fin, recientemente se reactivó un grupo de alianzas internacionales en las que el PNUD prevé participar.

Los evaluadores han señalado varios ejemplos de cooperación Sur-Sur entre las oficinas del PNUD en los países de la región, en particular en torno a proyectos binacionales específicos, como los proyectos internacionales relativos al agua, con el Ecuador, Colombia y Bolivia. La colaboración Sur-Sur también ha evolucionado orgánicamente (basada en iniciativas personales), pero también se ve facilitada cada vez más por los Laboratorios Aceleradores, que se relacionan regularmente con sus homólogos de otros países.

En cuanto a las alianzas con actores internacionales, los evaluadores identifican una línea limitada de colaboración con las IFI (Banco de Desarrollo de América Latina, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo) a pesar de las posibilidades de trabajar en esferas priorizadas por las IFI, como la descentralización o la reforma del Estado, el medio ambiente o las cuestiones de género.

²³⁹ AIDSESP y CONAP a nivel nacional, CODEPISAM a nivel regional y ECA Tuntanaín, FECONAYA, UNAY, FECONAU y FECONASHCRA a nivel local.

²⁴⁰ El PNUD colaboró con el UNFPA, el PMA, la OIM, el PNUMA, la FAO y la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres en los siguientes proyectos: Respuesta y recuperación ante desastres naturales; Iniciativa conjunta de Pobreza y Medio Ambiente (PEI) - Fase II, del PNUD y el PNUMA; y Reducción de las Emisiones derivadas de la Deforestación y Degradación.

CAPÍTULO 3

CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES Y RESPUESTA DE LA ADMINISTRACIÓN



3.1 Conclusiones

Conclusión 1. Posicionamiento estratégico²⁴¹: El PNUD cuenta con un sólido posicionamiento como asociado fiable de las autoridades nacionales. Esto es resultado de su dilatada trayectoria de apoyo, su capital reputacional, su neutralidad percibida y su reconocida ventaja comparativa. Su propuesta de valor radica en su receptividad a las prioridades nacionales de desarrollo a largo plazo y su capacidad para apoyar las necesidades inmediatas del país.

El PNUD se ha establecido como un asociado fiable de las autoridades nacionales. A menudo, los asociados gubernamentales, como la PCM, solicitan su intervención para que preste apoyo en esferas estratégicas para el desarrollo a largo plazo del Perú. A través de la prestación de asesoramiento estratégico y técnico y la implementación de intervenciones, el PNUD ha consolidado su posición y su papel de apoyo al Gobierno para abordar los desafíos clave relacionados con la buena gobernanza, la reducción de la pobreza, la adaptación al cambio climático y la gestión de los riesgos de desastre. El posicionamiento del PNUD en relación con la gobernanza ha progresado durante el ciclo de programación actual a través de la adopción de nuevos enfoques (por ejemplo, relaciones más sólidas con las regiones y los municipios) y su participación en nuevas esferas de trabajo (por ejemplo, la lucha contra la corrupción).

En general, las esferas de intervención del PNUD se encuentran en sintonía con las necesidades del país y las prioridades nacionales y se consideran relevantes para abordar las barreras actuales al desarrollo en el Perú. La reputación, la transparencia y la neutralidad percibida del PNUD también han permitido que la oficina en el país se involucre en esferas de trabajo sumamente estratégicas y delicadas (por ejemplo, la descentralización, la lucha contra la corrupción y la gestión de aguas transfronterizas).

La cartera del PNUD en el Perú se caracteriza por su dispersión en cuanto a temáticas e intervenciones. Ello se debe, en parte, a un entorno complejo de movilización de recursos, un contexto cambiante del desarrollo del país y la ausencia de una teoría del cambio clara para el programa. No obstante, la oficina en el país ha realizado esfuerzos intencionados para lograr la integración temática y la complementariedad sinérgica entre las intervenciones, principalmente mediante la adopción de un enfoque territorial de su cartera. Todavía existe margen para incrementar la integración, en particular en la cartera de gobernanza. La amplitud de su programa también ha afectado a la percepción de algunas partes interesadas, que a veces consideran al PNUD un donante en lugar de un asociado.

La capacidad del PNUD para asociarse con diferentes tipos de entidades desempeñó un papel clave para su posicionamiento. La oficina en el país también ha logrado avances significativos en los últimos años con asociados no estatales, en especial del sector privado. Las alianzas del PNUD con actores no tradicionales se han acelerado durante la pandemia de COVID-19 como resultado de su rápido posicionamiento. El PNUD también ha forjado algunas alianzas con donantes y otros organismos de las Naciones Unidas que le han permitido movilizar recursos y generar las sinergias necesarias para lograr resultados.

Conclusión 2. Desarrollo económico sostenible desde el punto de vista ambiental²⁴²: El PNUD logró integrar la conservación de los ecosistemas en el desarrollo inclusivo y sostenible a través de su enfoque territorial. El apoyo del PNUD a los mecanismos de gobernanza local mediante el fomento de la participación de las comunidades locales e indígenas demostró ser fundamental para el progreso hacia un desarrollo inclusivo y sostenible. Asimismo, creó soluciones integrales entre actores públicos, privados y de la sociedad

²⁴¹ Véanse los hallazgos 1 a 20.

²⁴² Véanse los hallazgos 1 a 4.

civil en torno a objetivos comunes de desarrollo sostenible. A pesar de la importante línea de trabajo sobre empoderamiento de los jóvenes incluida en el DPP, se lograron pocos resultados a este respecto en este ciclo de programación.

A pesar de la reducción del espacio de los donantes y de los retos para la movilización de recursos, así como los importantes desafíos contextuales como El Niño Costero, la migración desde Venezuela y la COVID-19, el PNUD contribuyó a la creación de oportunidades económicas mediante actividades generadoras de ingresos, el desarrollo de competencias y la creación de empleo para las poblaciones vulnerables. Si bien el PNUD ha respaldado los sistemas e instituciones nacionales y subnacionales para lograr una transformación estructural de las capacidades productivas a fin de que sean sostenibles e intensivas en empleo, se deben ampliar los modelos y las iniciativas con objeto de adaptarse a la magnitud de las necesidades y los retos, en particular después de la COVID-19.

El PNUD también ha contribuido directamente a los esfuerzos del Perú por cumplir sus compromisos internacionales apoyando la creación de capacidad para la gestión sostenible de los recursos naturales, la adaptación al cambio climático, la gestión del riesgo de desastres, la eficiencia energética y los ecosistemas a nivel político, institucional y local. En particular, en el ámbito de la gestión del riesgo de desastres los asociados gubernamentales y otros actores tienen una opinión unánimemente positiva sobre las contribuciones realizadas por el programa del PNUD, cuyo resultado fue el desarrollo de disposiciones legislativas y reglamentarias relevantes ajustadas al Marco de Sendái. Sin embargo, el establecimiento de un mecanismo de coordinación de la gestión del riesgo de desastres eficaz, intersectorial, multinivel y nacional sigue siendo un reto en un país grande y centralizado como el Perú y no llega de forma sistemática al nivel local. El programa también hace frente al desafío de integrar la adaptación al cambio climático en la gestión del riesgo de desastres.

Conclusión 3. Buena gobernanza y acceso a la protección social²⁴³: Se reconoce que el PNUD se encuentra en una posición singular para apoyar el fortalecimiento de las instituciones nacionales, regionales y municipales y mejorar la gobernanza democrática y la transparencia. Las contribuciones más destacadas incluyen el apoyo del PNUD al acceso a la justicia para las víctimas de la violencia contra la mujer, la descentralización, la prevención de conflictos y el marcado énfasis del PNUD en “no dejar a nadie atrás”. El PNUD ha ejercido una influencia menor en la lucha contra la corrupción, el uso de los indicadores de la pobreza multidimensional y el acceso a la protección social y a servicios básicos de calidad.

El PNUD logró resultados limitados en la mejora de la protección social y el acceso a servicios básicos de calidad, pero ha podido diseñar e implementar con celeridad acciones para mitigar el efecto negativo de la pandemia en las poblaciones más vulnerables, incluidas las poblaciones indígenas y los migrantes venezolanos. El PNUD ha establecido algunas líneas de trabajo específicas con el objetivo de mejorar el acceso de las mujeres a los programas sociales y al empoderamiento económico. El PNUD promovió el uso de herramientas de calidad para cuantificar la pobreza multidimensional con miras al diseño de medidas de protección social, que las autoridades nacionales están adoptando lentamente. Se han logrado avances alentadores con actores del sector privado a través de su intervención en materia de responsabilidad social corporativa. Si bien el PNUD contribuyó de forma significativa al fortalecimiento del sistema de justicia para la protección de las víctimas de violencia contra las mujeres y la justicia que reciben, no existen pruebas de que las poblaciones más pobres y marginadas de las zonas rurales, incluidas las indígenas, se beneficiaron de un mejor acceso a la justicia.

²⁴³ Véanse los hallazgos 5 a 15.

A pesar de la inestabilidad política y la rotación recurrente del personal, el PNUD realizó una contribución significativa a la mejora de la gobernanza pública y de la eficiencia, la eficacia y la transparencia de las autoridades nacionales centrales y descentralizadas, incluidos algunos resultados en cuanto a la digitalización. Aunque no progresó tanto en la lucha contra la corrupción, el PNUD ha adoptado un enfoque innovador y experimental con la iniciativa Laboratorios Aceleradores Anticorrupción y ha ampliado el espectro de sus alianzas. El PNUD también ha sido un actor clave en la provisión de datos e instrumentos para medir el progreso, en particular en la implementación y el seguimiento de los ODS, y mostró liderazgo en la provisión de datos sobre los efectos de la pandemia en los sectores más vulnerables.

Por último, el PNUD ha contribuido a fomentar el desarrollo inclusivo y sostenible apoyando el esfuerzo del Gobierno por promover la ciudadanía activa, el diálogo, la prevención de conflictos sociales, la paz y la democracia participativa. En algunos casos, las intervenciones no han dado lugar a la creación de una solución sostenible para el diálogo y la resolución de conflictos entre las poblaciones, el Gobierno y la industria extractiva. El PNUD también ha promovido los enfoques centrados en los derechos humanos y los mecanismos inclusivos en su programa para dejar atrás la desigualdad, la discriminación y la exclusión. La contribución más importante es su participación en la elaboración del Plan Nacional de Derechos Humanos.

Conclusión 4 - COVID-19²⁴⁴: El PNUD ha rediseñado rápidamente su programa para respaldar la respuesta del Gobierno a la pandemia. Diversas intervenciones y resultados logrados durante el ciclo de programación demostraron ser de gran relevancia durante la gestión de la pandemia. La destacada contribución del PNUD en este ámbito incluye la generación y difusión de datos y pruebas clave para la toma de decisiones del Gobierno y las intervenciones directas en zonas remotas. Sin embargo, su contribución siguió siendo de alcance limitado en vista de su experiencia y un historial demostrado en la gestión y respuesta a crisis, incluido el apoyo frente a la COVID-19 en la región.

La pandemia mundial de COVID-19 ha alterado las prioridades del Gobierno y ha afectado al programa del PNUD para el país y su ejecución, incluidos el aplazamiento o la cancelación de algunas actividades previstas. El PNUD ha respondido rápidamente a la crisis de la COVID-19 reasignando algunos de los fondos de su programa (9 millones de dólares) a las prioridades cambiantes del Gobierno y las necesidades emergentes generadas por la pandemia. Por ejemplo, el PNUD adoptó medidas rápidas y proactivas para hacer frente al aumento de la violencia de género, incluida la realización de dos campañas en todo el país. Los resultados alcanzados en la cartera de gobernanza, como GORE, Geo Perú y las prácticas de comunicación también resultaron ser de gran pertinencia para la gestión de la pandemia.

El PNUD intervino en zonas remotas en las campañas de sensibilización dirigidas a las poblaciones indígenas y la adquisición de equipos de protección. Lo que es aún más importante, la oficina en el país ha desempeñado un papel central en el sistema de las Naciones Unidas y ha liderado, junto con la Oficina del Coordinador Residente, la formulación del Plan de Respuesta Socioeconómica y Recuperación del Sistema de las Naciones Unidas para el Perú. Durante la crisis, el PNUD también generó y difundió datos estadísticos y pruebas adicionales para la toma de decisiones y el aprendizaje con objeto de respaldar el diseño de medidas económicas y sociales. Sin embargo, hay datos limitados sobre acciones gubernamentales basadas en datos generados por el PNUD. Además, la organización no desempeñó un papel fundamental en el apoyo al Gobierno para superar los retos a los que hacía frente en su respuesta socioeconómica, para lo cual podría haber aprovechado aún más su experiencia a escala regional y su probado historial en la región.

²⁴⁴ Véanse los hallazgos 8, 13, 15, 17 y 18.

Conclusión 5. Seguimiento y evaluación²⁴⁵: La oficina en el país del PNUD en el Perú ha logrado avances significativos en su función y sus prácticas de seguimiento y evaluación durante el ciclo de programación. Si bien el seguimiento y evaluación está consolidado en muchos aspectos, todavía hay margen para reforzar y promover la cultura en este ámbito en toda la oficina en el país y fortalecer su sistema de gestión de los conocimientos.

Desde 2017, la oficina en el país ha incrementado la capacidad y ha reformado su estructura de seguimiento y evaluación. La estructura y la función específicas del seguimiento y la evaluación de reciente creación se consideran sumamente pertinentes y han pasado a ser un elemento esencial para la gestión basada en los resultados de la oficina. La eficacia de la estructura ha sido cuestionada debido al diseño del anterior marco de resultados del DPP y sus indicadores, la ausencia de una teoría del cambio, la inercia de la cultura de seguimiento y evaluación y la falta de recursos humanos para cubrir todas sus funciones.

El seguimiento y la evaluación de algunas intervenciones suelen centrarse el nivel de actividades y productos sin medir los efectos a mediano plazo y largo plazo, como los cambios en el comportamiento como resultado de la capacitación. Las deficiencias del marco de resultados del DPP, junto con el énfasis en los resultados de muchos informes de progreso de las actividades, han creado una imagen incompleta de la contribución del PNUD a los objetivos del programa para el país. Lo que resulta aún más importante, el PNUD tiene una gran diversidad de experiencias y prácticas, incluidas intervenciones innovadoras, que merecen ser recopiladas, analizadas y compartidas en la oficina y con los asociados externos para contribuir aún más al aprendizaje y al impacto transformador de la organización.

Conclusión 6. Igualdad de género²⁴⁶: El PNUD ha logrado algunos avances en la integración e incorporación de la igualdad de género en su programa para el país, que ha contribuido a una respuesta más sistemática al empoderamiento de la mujer y la igualdad de género en el país. Si bien la oficina del país ha logrado algunos resultados en este ámbito, el programa para el país carece de un enfoque transformador en cuanto a la igualdad de género.

Las carteras del PNUD han hecho una amplia gama de contribuciones a la promoción de la igualdad de género. A pesar del compromiso de la oficina en el país con el género, tanto a nivel interno como externo, a través de la elaboración de una estrategia de género, herramientas institucionales de género y redes de género, los logros del PNUD en este ámbito han sido limitados en términos de resultados transformadores. En términos presupuestarios, el 73,9 % del gasto del programa se asignó a productos que situaban a la igualdad de género como objetivo significativo (GEN2), frente al 0,4 % asignados a productos que la tenían como objetivo principal (GEN3).

Según la escala de eficacia de los resultados de género de la OIE, los resultados obtenidos varían mucho, desde resultados selectivos respecto al género hasta resultados sensibles al género. Determinadas iniciativas, como la labor sobre el acceso a la justicia para víctimas de la violencia de género, el trabajo sobre el sistema de prevención de la violencia de género en Villa El Salvador y el incipiente trabajo con la administración pública, muestran los esfuerzos por lograr un cambio más transformador en cuanto al género. No obstante, el programa carece de iniciativas que influyeran las normas, los valores culturales, las estructuras de poder y las causas fundamentales de las desigualdades respecto de grupos que discriminan a otros. Los resultados relativos a cambios conductuales aún no son tangibles en cuanto a la igualdad de género y el acceso equitativo a los servicios básicos, así como a la participación de las mujeres en los procesos democráticos o de adopción de decisiones del país. La eficacia del PNUD en la promoción de la igualdad de género se ve limitada por los insuficientes recursos humanos y financieros y por la claridad y el enfoque de su estrategia.

²⁴⁵ Véanse los hallazgos 1 a 15.

²⁴⁶ Véanse los hallazgos 5, 7, 8 y 17.

3.2 Recomendaciones y respuesta de la administración

RECOMENDACIÓN 1.



Teoría del cambio y seguimiento y evaluación: Al desarrollar el nuevo DPP, se debería hacer especial hincapié en el desarrollo de una teoría del cambio exhaustiva para el nuevo programa e, idealmente, para cada uno de sus resultados. Este ejercicio debería guiar la formulación del DPP y su marco de resultado y usarse como base para establecer un diálogo sustantivo con el Gobierno y todos los asociados pertinentes.

El desarrollo de una teoría del cambio también debería aprovechar el impulso y los avances logrados durante este ciclo de programación en la integración de la cartera estableciendo intervenciones adicionales intersectoriales y entre las carteras en las que el PNUD haya encontrado un nicho (como el desarrollo económico que sustenta la protección ambiental sostenible) o un nicho potencial (como el apoyo a la recuperación de la COVID-19 a través de autoridades descentralizadas y la recuperación ecológica). Su desarrollo también debería constituir una oportunidad para explorar una mayor ampliación del enfoque territorial del PNUD en otras esferas.

El marco de resultados del DPP debería diseñarse para evaluar adecuadamente el progreso del PNUD e incluir únicamente objetivos, metas e indicadores respecto de los cuales el PNUD pueda tener una influencia cuantificable y realista. Los marcos de resultados deberían reflejar el cambio de comportamiento e institucional que busca el PNUD. Ello debería respaldar los esfuerzos en curso de la oficina en el país para reforzar su gestión basada en los resultados y sus prácticas para reflejar mejor las contribuciones del PNUD a cambios transformadores. Con miras a facilitar la cuantificación sistemática, el PNUD Perú debería desarrollar metadatos para resumir y rastrear el progreso logrado por cada indicador establecido. Con el fin de garantizar que el marco de resultados siga siendo pertinente, el PNUD debería revisarlo y actualizarlo de forma proactiva cuando los cambios en el contexto operacional y programático lo requieran.

Por último, para promover una cultura de seguimiento y evaluación orientada a los resultados en la oficina en el país, se debería ofrecer formación periódica sobre seguimiento y evaluación y presentación de informes a los puntos focales, el personal del programa y las contrapartes nacionales que participan en un proyecto. Todo el personal y los asociados deberán considerar el seguimiento y la evaluación una oportunidad para promover la gestión adaptativa, el aprendizaje y la mejora, y no un requisito de cumplimiento.

Respuesta de la administración: **Acepta plenamente la recomendación**



Acciones clave	Período	Dependencias responsables	Seguimiento*	
			Observaciones	Estado
1.1 Desarrollar la teoría del cambio.	Ene. 2021 Jul. 2021	Dependencia de Planificación Estratégica, Representación	La oficina en el país desarrolló una teoría del cambio completa para el DPP 2022-2026, centrándose en las nuevas pautas institucionales que se plantean “si, entonces, porque”.	Finalizada

◀ Recomendación 1 (cont.)

			Esta teoría del cambio está basada en el Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (MCNUS) 2022-2026. Esta será la base para la implementación, el seguimiento y la presentación de informes del programa a lo largo del ciclo de programación y se ajustará de conformidad con los hallazgos y el contexto nacional.	
1.2 Validar la teoría del cambio con el Gobierno y otras partes interesadas clave.	Ene. 2021 Sep. 2021	Dependencia de Planificación Estratégica, Representación	La oficina en el país veló por la celebración de múltiples consultas con las contrapartes del Gobierno nacional, los sectores privado y académico, la sociedad civil y otros asociados no tradicionales. Esto ha asegurado la propiedad de la teoría del cambio y será importante para su incorporación por todos los asociados clave.	Finalizada
1.3 Supervisar y ajustar la teoría del cambio a lo largo del ciclo de programación, junto con las partes interesadas clave.	Feb. 2022 Dic. 2026	Dependencia de Planificación Estratégica, Representación, Carteras	El sólido marco de resultados y recursos del DPP 2022-2026 facilitará el seguimiento constante de su teoría del cambio. Esto se hará internamente, a través de los informes anuales de resultados de mitad y fin de año, y junto con las partes interesadas externas en las reuniones de la Junta Ejecutiva del DPP para el Perú, siempre teniendo en cuenta el contexto nacional. Los hallazgos serán cruciales para ajustar la teoría del cambio cuando sea necesario con objeto de garantizar el logro de los objetivos a largo plazo, combinados con resultados rápidos.	En curso

◀ Recomendación 1 (cont.)

1.4 Formular un plan anual completo de capacitación en gestión basada en los resultados tanto para el PNUD como para las principales partes interesadas externas.	Jul. 2022	Dependencia de Planificación Estratégica, Representación	El DPP 2022-2026 del PNUD Perú incluye el fortalecimiento de la capacitación en gestión basada en los resultados. Para lograrlo, la oficina en el país está planificando actualmente el diseño de un plan integral de formación que espera finalizar y poner en marcha a mediados de 2022.	En curso
---	-----------	--	--	----------

RECOMENDACIÓN 2.



Enfoque programático: Al elaborar su próximo programa para el país, el PNUD debería plantearse aumentar su orientación a la digitalización del Gobierno y la participación y el empoderamiento de los jóvenes y, al mismo tiempo, mantener sus esfuerzos por perfeccionar y ampliar su enfoque regional. Deberían integrarse las acciones que promueven la recuperación socioeconómica tras la pandemia en todas las esfera de resultados, con especial énfasis en estrategias de reactivación económica que no dejen a nadie atrás.

La pandemia de COVID-19 mostró que la tecnología era esencial para que los Gobiernos pudieran garantizar la continuidad de los servicios públicos, acceder a datos actualizados con el fin de adaptar las intervenciones a un contexto en rápida evolución y difundir información fiable. Esto demostró el papel central de la tecnología para un gobierno eficaz, inclusivo y responsable. Por lo tanto, en el ámbito de la gobernanza, el PNUD debería dar continuidad a Executive GORE Digital y capitalizar su experiencia adquirida en otras regiones, incluida la iniciativa Laboratorios Aceleradores Anticorrupción, para incrementar la digitalización y la aplicación de la tecnología en la gobernanza, entre otras cosas en la prestación de servicios públicos, los portales públicos y los sistemas de retroalimentación. Las nuevas tecnologías brindan oportunidades para que el Gobierno sea más transparente y rinda cuentas y ayudarán al Perú a cumplir su compromiso con el modelo Gobierno Abierto. Ello requiere fomentar la alfabetización digital de los funcionarios y la población en general.

La COVID-19 empuja a millones de personas a la pobreza y los jóvenes se ven afectados desproporcionadamente por la pandemia, que no solo está destruyendo sus puestos de trabajo y sus perspectivas de empleo, sino también está dificultando su educación y formación y tiene un impacto grave en su salud mental. Si bien la evaluación concluye que se podría haber prestado más atención a la participación y el empoderamiento de los jóvenes, el siguiente ciclo de programación brinda al PNUD la oportunidad de profundizar su colaboración con asociados clave que trabajan en la empleabilidad y la juventud para abordar y prever los retos a los que harán frente los trabajadores jóvenes formales e informales.

A nivel subnacional, el PNUD podría capitalizar el trabajo que ha iniciado con las Agencias de Desarrollo Regional para abordar los problemas de desarrollo económico en todo el país y, al mismo tiempo, garantizar que se preste atención selectiva a la juventud y a un crecimiento inclusivo y sostenible.

El PNUD también debería promover y ampliar aún más el enfoque territorial que ha venido implementando en el Perú durante casi diez años, acompañando a sus asociados en la adaptación del modelo en las regiones donde los conflictos sociales entre las industrias extractivas y las comunidades podrían beneficiarse de los enfoques EbA y CbA de desarrollo local.

Respuesta de la administración: Acepta plenamente la recomendación 

Acciones clave	Período	Dependencias responsables	Seguimiento*	
			Observaciones	Estado
2.1 Asegurar un gobierno digital y abierto en el DPP 2022-2026.	Ene. 2021 Sep. 2021	Programa	Dado que la digitalización es uno de los tres facilitadores del Plan Estratégico 2022-2025 del PNUD, y que la disrupción digital es una de las principales líneas de acción de la respuesta Beyond Recovery COVID, la oficina en el país ha ido aumentando sus capacidades y alcance hacia la digitalización, incluido el gobierno abierto. Por lo tanto, se la ha integrado en los resultados del DPP 2022-2026, con especial énfasis en el resultado 4 relacionado con la gobernanza eficaz.	Finalizada
2.2 Integrar la participación y el empoderamiento de los jóvenes en el DPP 2022-2026.	Ene. 2021 Sep. 2021	Programa	Los jóvenes son uno de los grupos de población vulnerable prioritarios a los que se dirige el DPP 2022-2026, junto con las mujeres, la población indígena, los trabajadores informales y la población refugiada y migrante. Varios indicadores de productos han incluido a los jóvenes como elemento de desglose para garantizar que se pueda medir el impacto.	Finalizada

◀ Recomendación 2 (cont.)

<p>2.3 Perfeccionar y ampliar el enfoque territorial en el DPP 2022-2026.</p>	<p>Ene. 2021 Sep. 2021</p>	<p>Programa</p>	<p>El diseño del DPP 2022-2026 tiene en cuenta un ajuste exhaustivo del enfoque territorial de cada resultado. La visión general de la oficina en el país respecto de su enfoque territorial está siendo revisada por programa para garantizar que las mejores prácticas y las lecciones aprendidas se amplíen y se sigan aplicando durante el ciclo de programación. Se analiza con el nuevo gobierno (MIDIS, PCM) la ampliación del "modelo territorial".</p>	<p>Finalizada</p>
<p>2.4 Incorporar el mandato técnico del PNUD para la respuesta y recuperación socioeconómica de la COVID-19 dentro del DPP 2022-2026.</p>	<p>Ene. 2021 Sep. 2021</p>	<p>Programa</p>	<p>El diseño del MCNUDS y el DPP ha asegurado que el Plan de Respuesta Socioeconómica y Recuperación del Sistema de las Naciones Unidas para el Perú está integrado en los nuevos documentos del programa.</p>	<p>Finalizada</p>

RECOMENDACIÓN 3.



Asociación, comunicación y movilización: El PNUD debería aprovechar aún más sus alianzas con los organismos de las Naciones Unidas, los bancos de desarrollo y los agentes no estatales.

Bajo la dirección del Coordinador Residente y en asociación con otros organismos de las Naciones Unidas, incluidos los no residentes, el PNUD debería buscar activamente oportunidades e identificar intervenciones conjuntas o coordinadas para satisfacer las necesidades del país y recaudar recursos de forma conjunta. También deberían celebrarse consultas con organizaciones regionales clave, en particular las IFI, en ámbitos de intereses compartidos. La ejecución de estas nuevas formas de asociación requeriría que el PNUD Perú aprendiese de la experiencia de otras oficinas en los países que tienen alianzas en curso con IFI. El PNUD también debería aprovechar la mejora de su posición y promover avances con este tipo de actores para fomentar aún más las alianzas con el sector privado, la sociedad civil y el sector académico. Ello podría representar una oportunidad para que la oficina en el país estableciera líneas de trabajo alternativas para la sostenibilidad y así mitigar parcialmente el importante reto que representó la elevada rotación de los funcionarios del Gobierno durante este ciclo de programación.

La oficina en el país debería reanudar y finalizar la formulación de su estrategia de gestión de los conocimientos para fomentar la recopilación de buenas prácticas y lecciones aprendidas y definir los procesos con miras a facilitar la información a las partes interesadas clave externas y en toda la organización. Ello debería promover la rendición de cuentas del PNUD y también contribuir a las actividades de promoción con asociados externos, incluidos posibles nuevos asociados. Al elaborar sus nuevas evaluaciones descentralizadas, más allá de garantizar que sean equilibradas y representativas de la nueva estructura del DPP, la oficina también debería tener en cuenta sus esfuerzos de promoción y posicionamiento en la selección de las esferas que se evaluarían. Además, la oficina en el país debería plantearse la formulación simultánea de sus estrategias de asociación, movilización y comunicación o incluso su fusión. Ello permitirá a la oficina generar sinergias y complementariedades y, en última instancia, aprovechar las alianzas y su posicionamiento.

Respuesta de la administración: Acepta plenamente la recomendación



Acciones clave	Período	Dependencias responsables	Seguimiento*	
			Observaciones	Estado
3.1 Integrar y hacer el seguimiento de la estrategia de alianzas y comunicación en toda la oficina en el país.	Jun. 2021 Jul. 2021	Representación, Dependencia de Planificación Estratégica, Comunicaciones, Portafolios	El diseño del DPP 2022-2026 incluyó el desarrollo de una sólida estrategia de alianzas y comunicación, cuyo objetivo es fortalecer la posición del PNUD como líder del sistema, una organización centrada en catalizar la transformación colectiva y plenamente capaz de impulsar respuestas efectivas de toda la sociedad,	Finalizada

◀ Recomendación 3 (cont.)

			<p>actuar como intermediario de la confianza entre las diversas partes interesadas y facilitar una mayor cohesión en torno a las prioridades nacionales de desarrollo. Esto incluye fomentar una propuesta de valor ajustada a las necesidades, que destaque las diferentes dimensiones del valor agregado del PNUD para las diferentes organizaciones. La estrategia de alianzas y comunicación se cimentará en los exhaustivos procesos de seguimiento basados en los resultados del PNUD. La oficina en el país trabajará para garantizar que esta visión impregne todas las interacciones con los asociados y desarrollará una serie de indicadores clave del desempeño.</p>	
<p>3.2 Continuar aumentando las alianzas con organismos de las Naciones Unidas, bancos de desarrollo y actores no estatales.</p>	<p>Feb. 2022 Dic. 2026</p>	<p>Representación, Dependencia de Planificación Estratégica, Portafolios</p>	<p>A lo largo del ciclo de programación 2017-2021, la oficina en el país extendió mucho su estrategia de alianzas a asociados no tradicionales e inusuales. Esto continuará, con la identificación de acciones y canales específicos en la implementación de la Estrategia de Alianzas y Comunicaciones.</p>	<p>En curso</p>

RECOMENDACIÓN 4.



Género y no dejar a nadie atrás: El PNUD debería mantener sus esfuerzos por reforzar la dimensión de género de su programa, aprovechando los resultados y las lecciones extraídas de la implementación de su estrategia de género 2017-2021, así como las iniciativas de apoyo a la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres para integrar plenamente este ámbito en su cartera. Se deberían desarrollar e integrar sinergias con potencial transformador transversales y entre carteras para las mujeres con el fin de respaldar los requisitos de género del Gobierno.

El PNUD debería aprovechar los resultados logrados en materia de igualdad de género y la experiencia adquirida a través de la implementación de su estrategia de género hasta el momento, garantizando que el nuevo DPP esté sólidamente cimentado en los principios de igualdad de género y de no dejar a nadie atrás. La oficina en el país debería revisar su estrategia de género internamente y con el apoyo del experto en género de la Dirección Regional de América Latina y el Caribe. La nueva estrategia de género debería incluir objetivos medibles y cuantificables, así como indicadores y plazos realistas para realizar un seguimiento y cuantificar el progreso hacia los resultados. La elaboración de la nueva estrategia de género debería ser un trampolín para el objetivo de la oficina de obtener el Sello de Igualdad de Género.

La formulación de la nueva estrategia de género también debería constituir una oportunidad para reforzar la estructura institucional a fin de sustentar el logro de los objetivos de género.

Para ello, la oficina en el país debería considerar la posibilidad de contratar a un especialista en género a tiempo completo de nivel P4. Ello le permitiría integrar mejor la igualdad de género en el diseño de su programa, profundizar la interconectividad entre las carteras y, en última instancia, lograr resultados más transformadores en materia de género. También podría constituir una oportunidad para que el PNUD aprovechara más sistemáticamente la experiencia y los recursos de otros organismos de las Naciones Unidas destinados a ampliar las actividades de difusión en este ámbito.

La elaboración de la nueva estrategia de género debería constituir una oportunidad para interactuar más con el Gobierno con miras a identificar otras esferas de colaboración y diseñar y ejecutar intervenciones eficaces con potencial transformador en cuanto a la igualdad de género.

El PNUD debería seguir abogando por la participación de las mujeres en la gobernanza y por los derechos de las mujeres indígenas, y reforzar la colaboración con los asociados de la sociedad civil, especialmente las OSC. Asimismo, debe intensificar sus esfuerzos por respaldar el empoderamiento económico de las mujeres. Los esfuerzos e iniciativas en materia de igualdad de género del PNUD deberían apuntar a las causas fundamentales de la desigualdad de género y contribuir a cambios en las normas de género, los derechos de las mujeres y los valores culturales para lograr cambios transformadores en el país.

Respuesta de la administración: Acepta plenamente la recomendación



◀ Recomendación 4 (cont.)

Acciones clave	Período	Dependencias responsables	Seguimiento*	
			Observaciones	Estado
4.1 Incorporar un enfoque de género en el diseño y la implementación del programa.	Ene. 2021 Sep. 2021	Representación, Género+ Equipo	Se asigna prioridad a las cuestiones relativas a la mujer a lo largo del DPP 2022-2026. La teoría del cambio examinó las necesidades específicas de las mujeres y soluciones integrales, como el empoderamiento, la igualdad económica, la participación, la violencia de género, el acceso a la justicia, entre muchas otras. Varios indicadores recopilarán datos desglosados para garantizar una medición y un ajuste eficientes del impacto cuando sea necesario. Se está estableciendo un equipo de género especializado para garantizar la integración de estas cuestiones. Actualmente, la oficina en el país está siendo evaluada por el programa Sello de Género, lo que también fortalece la dimensión de género.	Finalizada

* El estado de implementación se rastrea electrónicamente en la base de datos del Centro de Recursos de Evaluación.

ANEXOS



Los anexos del informe (enumerados a continuación) están disponibles en el sitio web de la Oficina Independiente de Evaluación en: <https://erc.undp.org/evaluation/evaluations/detail/12800>.

Anexo 1. Términos de referencia de la evaluación

Anexo 2. Marco de evaluación

Anexo 3. Personas consultadas

Anexo 4. Documentos consultados

Anexo 5. Lista de proyectos objeto de revisión

Anexo 6. Estado de la matriz de indicadores de resultados y productos del documento del programa para el país



Oficina
Independiente
de Evaluación

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Oficina Independiente de Evaluación
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
One UN Plaza, DC1-20th Floor
New York, NY 10017, USA
tel. +1(646) 781 4200

 [/www.undp.org/evaluation](http://www.undp.org/evaluation)

 [/UNDP_Evaluation](https://twitter.com/UNDP_Evaluation)

 [/ieoundp](https://facebook.com/ieoundp)

 [/evaluationoffice](https://youtube.com/evaluationoffice)

Evaluaciones para un #PNUDmásfuerte