

REFLEXIONES

LECCIONES EXTRAÍDAS DE EVALUACIONES: APOYO DEL PNUD A LA PROTECCIÓN SOCIAL

INTRODUCCIÓN

La pandemia de COVID-19 es la crisis sanitaria mundial definitoria de nuestro tiempo, con consecuencias sociales, económicas y políticas devastadoras en todo el globo y una trágica pérdida de vidas. Como actor central del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) está desempeñando un papel importante en la configuración y el impulso a la respuesta de las Naciones Unidas ante esta crisis.

Para apoyar la respuesta del PNUD a la COVID-19, la Oficina de Evaluación Independiente (OEI) ha emprendido una revisión de las lecciones aprendidas de anteriores evaluaciones de la labor del PNUD en contextos de crisis. Su objetivo es proporcionar un asesoramiento basado en la evidencia a las oficinas del PNUD en los países, las cuales están atendiendo las solicitudes de ayuda para prepararse ante la pandemia de COVID-19, responder a ella y recuperarse de sus efectos, centrándose especialmente en los más vulnerables.

Este documento se centra en el apoyo a protección social y forma parte de una serie de productos del conocimiento de la Oficina de Evaluación Independiente dedicados a esferas importantes del apoyo del PNUD a los países en crisis.

METODOLOGÍA

Se trata de una evaluación rápida de evidencias, diseñada para proporcionar una síntesis equilibrada de la evidencia evaluativa depositada en el [Centro de Recursos de Evaluación](#) del PNUD durante el último decenio. Las evaluaciones temáticas y a nivel de país realizadas por la OEI fueron un recurso importante, dada su independencia y gran credibilidad. Además, se consideraron las evaluaciones descentralizadas de alta calidad encargadas por las oficinas en los países. En cada revisión se hizo hincapié en la identificación de hallazgos, conclusiones y recomendaciones coherentes que recogieran las lecciones pertinentes para el PNUD. El análisis tiene por objeto ofrecer ideas prácticas y oportunas para apoyar a los responsables de la toma de decisiones del PNUD a la hora de dar una respuesta eficaz ante situaciones de crisis. No se trata de un estudio exhaustivo de la bibliografía general y científica sobre el apoyo en situaciones de crisis.

CONTEXTO

La protección social eficaz y las redes de seguridad social ocupan un lugar central en la respuesta a la crisis de COVID-19. Estas iniciativas pueden, por un lado, respaldar la labor de preparación nacional encaminada a fortalecer las políticas, los sistemas institucionales y los procesos que permiten reducir el impacto de la crisis en los segmentos de población más pobres a través de la protección social; y, por otro, responder a las necesidades de ingresos durante la crisis e inmediatamente después de esta.

El PNUD presta apoyo a los gobiernos de los países en desarrollo de todo el mundo para que fortalezcan sus medidas de protección social. Esto incluye respaldar la elaboración de políticas relacionadas con la protección social, como las medidas de seguridad alimentaria, las transferencias de dinero en efectivo y el efectivo por trabajo, y otras medidas de red de seguridad social. El presente documento expone una serie de lecciones clave extraídas de la evaluación de las iniciativas de apoyo a la protección social anteriores del PNUD, prestando especial atención al restablecimiento y la mejora de los sistemas de protección social durante las crisis y después de estas.

DE UN VISTAZO: LECCIONES APRENDIDAS

1

El fortalecimiento de las políticas de protección social contribuye a la adopción de una respuesta eficaz ante una situación de crisis.

2

La focalización de los sectores vulnerables, en particular de los que generan empleo, reporta dividendos positivos en materia de protección social.

3

La institucionalización de las medidas y procesos de la red de seguridad social es fundamental para que tengan éxito.

4

El uso de la tecnología en la prestación de la asistencia de protección social mejora la eficiencia y la focalización.

5

Aplicar una perspectiva de género a todos los elementos del marco de protección social tiene impactos positivos en materia de inclusión y eficacia.

6

Las alianzas fomentan la sostenibilidad de las medidas de protección social.

LECCIONES APRENDIDAS

1

El fortalecimiento de las políticas de protección social contribuye a la adopción de una respuesta eficaz ante una situación de crisis.

Las crisis y las medidas de respuesta inmediata correspondientes pueden convertirse en una oportunidad para mejorar y ampliar las políticas y sistemas de protección social existentes tras la recuperación. Esto supone partir de las medidas de respuesta a la crisis con vistas a mejorar a largo plazo la calidad y la cobertura de los sistemas vigentes, y así fortalecer la preparación para crisis futuras —por ejemplo, al integrar la protección social en las estrategias de reducción del riesgo de desastres con el fin de promover la resiliencia y la capacidad de adaptación a largo plazo; o incorporar las medidas de protección social a los programas nacionales de mitigación de la pobreza—. Tras la revolución y la crisis política, Egipto adoptó políticas públicas y medidas institucionales encaminadas a reforzar los programas nacionales de transferencias en efectivo destinadas a las comunidades vulnerables, incluidos los ancianos, las personas con discapacidad, y las familias en situación de pobreza. De manera semejante, las políticas nacionales de protección social en Belice, Gambia y Tanzania promueven las redes de seguridad social¹. Asimismo, aunque no surgió como respuesta a una crisis, Mauricio desarrolló un Plan Marshall con el propósito de combatir la pobreza y la exclusión social mediante un plan de protección social integrado, y estableció un registro social nacional para gestionar la asistencia social y seleccionar a los destinatarios². El Plan Marshall, que se considera un instrumento de protección social innovador en África, comprende 39 propuestas sobre las que se puede actuar, con estimación de costos, para llegar a los mauricianos que viven en la pobreza absoluta. Estas abarcan un conjunto variado de medidas de apoyo, como transferencias en efectivo, apoyo educativo, capacitación profesional, prácticas laborales, desarrollo de la pequeña empresa, vivienda social y cuidado de los niños.

2**La focalización de los sectores vulnerables, en particular de los que generan empleo, reporta dividendos positivos en materia de protección social.**

Las medidas de protección social integrales con frecuencia no tienen éxito debido a los costos que conllevan. Por tanto, la mayoría de los países se dirigen específicamente a los grupos vulnerables. Más allá de esto, con el fin de fomentar la reactivación y garantizar que no se pierden los puestos de trabajo que proporcionan, es necesario prestar atención a los sectores más afectados durante la crisis. En el pasado, los paquetes económicos y medidas de protección social dirigidos a los sectores vulnerables se han empleado con éxito para proteger los puestos de trabajo durante situaciones de crisis. Por ejemplo, el tsunami del océano Índico afectó gravemente al turismo en Indonesia, Sri Lanka y Tailandia, y tuvo consecuencias sustanciales en los puestos de trabajo y medios de vida³. Estos tres países tomaron medidas para revitalizar el sector del turismo y reducir el impacto de la crisis en las comunidades que dependen de él. El éxito de estos programas se basó en sus medidas simultáneas de reconstrucción de la infraestructura y los subsidios dirigidos al sector del turismo, junto con otras orientadas, específicamente, a acelerar la vuelta de los turistas mediante paquetes de viaje atractivos.

Los grupos de trabajadores informales y trabajadores asalariados son más vulnerables ante las crisis y perturbaciones económicas; por tanto, se les debe dar prioridad. En varios países —por ejemplo, en la India y en Pakistán— los programas nacionales de generación de empleo constituyen mecanismos importantes para focalizar la asistencia social y garantizar unos mínimos laborales⁴. Tales programas han demostrado ser mecanismos de ejecución eficaces y bien orientados en las transferencias en efectivo durante las situaciones de crisis. Una de las lecciones extraídas de la labor de apoyo del PNUD en los países afectados por crisis, como Siria, es que se requiere un esfuerzo constante para garantizar que las redes de seguridad social son capaces de proporcionar a tiempo asistencia a los hogares pobres con el fin de que estén mejor preparados para afrontar las crisis y minimizar el uso de mecanismos de supervivencia negativos, como la venta de bienes necesarios para la subsistencia, o las situaciones extremas de radicalización de los jóvenes⁵.

3**La institucionalización de las medidas y procesos de la red de seguridad social es fundamental para que tengan éxito.**

Las transferencias en efectivo y otras redes de seguridad social son cruciales para satisfacer las necesidades básicas durante la respuesta a una crisis. Es un hecho demostrado que las transferencias en efectivo y las transferencias monetarias condicionadas desempeñan un papel importante en el aumento de la resiliencia, el mantenimiento de la cohesión social y la protección de los más vulnerables, en especial durante las fases iniciales de una crisis. La infusión de efectivo reduce las estrategias de supervivencia perjudiciales que afectan negativamente a las oportunidades y medios de vida de las personas a largo plazo, como la venta de activos esenciales, la desnutrición o el endeudamiento. Aunque el PNUD solo brindó apoyo a las transferencias en efectivo en un número reducido de países, se extrajeron lecciones valiosas. El apoyo del PNUD a las transferencias en efectivo en Haití reveló la importancia crucial de asegurar la viabilidad del diseño, teniendo en cuenta, entre otros factores, la capacidad institucional⁶. Por ejemplo, se observó que las transferencias monetarias condicionadas no eran la herramienta más adecuada para la respuesta al huracán Matthew, ya que la carga adicional derivada de la vigilancia del cumplimiento retrasaba la respuesta. Pese a la importancia de la rendición de cuentas en los procesos de focalización, la experiencia de Haití pone de manifiesto la necesidad de asegurar que tales procesos no obstaculizan la implementación ni aumentan los costos de ejecución. Asimismo, demuestra que la estrategia de prevención y mitigación de riesgos adoptada en los contextos humanitarios, junto con el desarrollo de la capacidad local, mejora la eficacia de las transferencias en efectivo.

La institucionalización del efectivo por trabajo, en especial los vínculos con las políticas económicas y sociales, ayuda a reducir la magnitud de las pérdidas y el sufrimiento humanos durante las crisis. Aunque esta opción no sea viable durante la respuesta inmediata, sí se puede combinar con las medidas de red de seguridad social en la fase de

reconstrucción. El análisis transversal de las iniciativas de efectivo por trabajo del PNUD en contextos de crisis revela que, cuando se asientan en los procesos de desarrollo locales, se obtienen resultados más sostenibles en relación con la mejora de los medios de vida y el mantenimiento de la infraestructura esencial. El componente de protección social del enfoque 3x6 del PNUD, puesto a prueba en países como Burundi y el Yemen, ofrece un ejemplo innovador al respecto⁷. Este enfoque, a diferencia de los programas estándares de efectivo por trabajo, se centra en, además de generar ingresos inmediatos e inyectar capital a la economía local, animar a los beneficiarios a ahorrar una pequeña parte de sus ingresos con el fin de invertirlos en activos o negocios nuevos al final del programa. Estos programas han resultado eficaces para promover la cohesión social y estimular la recuperación de la economía local. Otra lección clave consiste en la necesidad de prestar atención a los factores culturales durante la ejecución de las medidas de efectivo por trabajo. El apoyo del PNUD en Haití, Siria y el Yemen revela cierta reticencia por parte de las mujeres a participar en los programas de efectivo por trabajo⁸. Se deben examinar opciones alternativas que fomenten el acceso de las mujeres a los trabajos y medios de vida.

La perturbación de los medios de vida constituye un elemento central de la mayoría de los impactos sociales y económicos de muchas crisis. La integración de los programas de protección social con la ayuda para la subsistencia ofrece la oportunidad de aumentar la resiliencia e impulsar la recuperación después de las crisis. En consecuencia, vincular las medidas de protección social con la programación relativa a los medios de vida puede ser una oportunidad para hacer frente a las vulnerabilidades a corto plazo y promover la recuperación a largo plazo. Tras los terremotos del Ecuador en 2016 e Indonesia en 2018, así como en el contexto del conflicto prolongado en Siria, las iniciativas de efectivo por trabajo se asentaron en los programas de creación de activos para restablecer las instalaciones e infraestructuras sociales dañadas, como escuelas, redes de abastecimiento de agua, y centros médicos.

4

El uso de la tecnología en la prestación de la asistencia de protección social mejora la eficiencia y la focalización.

Los avances tecnológicos facilitan la ejecución de la protección social durante las crisis; por ejemplo, a través de financiación digital. En respuesta a la crisis del ébola, el PNUD puso en marcha una iniciativa de transferencias en efectivo de recuperación dirigidas a los supervivientes afectados en Sierra Leona⁹. Estas se administraron mediante los sistemas electrónicos de efectivo existentes de un proveedor nacional de servicios de telefonía con el propósito de facilitar que la asistencia se ejecutara de manera segura y eficiente y, al mismo tiempo, se fortaleciera la inclusión financiera. Del mismo modo, el uso de la biometría y la tecnología de cadenas de bloques en Jordania ha mejorado la calidad y la eficiencia en función del costo de la asistencia social, a la par que ha reducido las posibilidades de fraude, duplicación de servicios y errores en la focalización¹⁰.

La digitalización desempeña un papel esencial en el seguimiento y la focalización de los programas de protección social. El Registro Unificado de Beneficiarios de Malawi, que funciona como registro social nacional, brinda un ejemplo del uso de un sistema de identificación nacional para mejorar la focalización y actuar como sistema de información eficaz para la protección social¹¹. En la India, el PNUD ayudó a poner en marcha el Plan Nacional Mahatma Gandhi de Garantía del Empleo Rural, el mayor programa de su clase en todo el mundo. La afirmación de los derechos de los trabajadores y la transparencia del plan se mejoraron a través del sistema interactivo de tecnología de la información establecido¹².

5

Aplicar una perspectiva de género a todos los elementos del marco de protección social tiene impactos positivos en materia de inclusión y eficacia.

Pese a que las mujeres sufren de manera desproporcionada el impacto de las crisis, la protección social y las redes de seguridad social aún no prestan suficiente atención a este desequilibrio. Por tanto, es fundamental centrarse en las necesidades económicas de las mujeres y aplicar una perspectiva de género a todos los elementos del marco de protección social. Con vistas a afrontar los riesgos económicos y sociales específicos a los que se enfrentan las mujeres, se necesitan medidas de protección social y redes de seguridad social que tengan en cuenta las cuestiones de género.

Aunque existen ejemplos en los que el género y las cuestiones que afectan a las mujeres han recibido atención suficiente —como en el caso de la República Dominicana, que incorporó el enfoque de género e incluyó una dimensión de género en su sistema de protección social—, es necesario seguir trabajando de manera constante para mejorar la inclusividad de las medidas de protección social¹³.

En los países en situación de crisis que han recibido apoyo del PNUD, los programas de protección social enfatizan la importancia de entender el contexto de ejecución de los programas, como, por ejemplo, las normas culturales que imponen restricciones al trabajo de las mujeres, las diversas funciones sociales de las mujeres y la dinámica de poder entre los géneros. El modo en que se conceptualizan, ejecutan y supervisan los programas de protección social es crucial para asegurar la participación económica de las mujeres. En consecuencia, es fundamental aplicar una perspectiva de género en el análisis, el diseño y la ejecución de dichos programas. Una lección clave, tanto de los contextos en situación de crisis como ajenos a esta, consiste en la necesidad de realizar esfuerzos coordinados para evitar los estereotipos de género en las intervenciones de redes de seguridad social dirigidas a las mujeres.

6

Las alianzas fomentan la sostenibilidad de las medidas de protección social.

De acuerdo con la experiencia del PNUD, a menudo resulta difícil poner en práctica programas de protección social novedosos si no se basan en sólidas alianzas locales y los marcos de protección existentes. Sobre todo durante las situaciones de crisis, cuando la velocidad y ampliación de la asistencia social son la máxima prioridad, es mejor recurrir a las plataformas interinstitucionales o conjuntas entre los gobiernos y las Naciones Unidas, y a las herramientas que se han probado y armonizado extensamente con todos los asociados en la ejecución. Esto se aplica igualmente a la fase de recuperación tras la crisis, cuando se presenta la oportunidad de integrar en los marcos nacionales de protección social los activos, sistemas y alianzas desarrollados como parte de la respuesta inmediata a fin de aumentar la resiliencia a largo plazo. Aunque se reconoce la importancia de la colaboración, la cooperación internacional en el plano nacional sigue teniendo lugar de manera aislada. Por ejemplo, las iniciativas del PNUD orientadas al fortalecimiento de la protección social en países como Angola o Guatemala han fracasado debido a la falta de alianzas y recursos comunes¹⁴.

Las inversiones del sector privado tienen potencial para promover las iniciativas de protección social. Las experiencias de los programas del PNUD en los países demuestran que las medidas gubernamentales por sí solas no pueden mantener las medidas de protección social, y es esencial la contribución del sector privado. El sector privado y la protección social son complementarios, pero dicha complementariedad aún no se ha aprovechado de manera sistemática. Por ejemplo, se considera que los seguros del sector privado complementan las iniciativas públicas en el sector. La participación del sector privado en el ámbito de la generación de empleo y el fortalecimiento de la infraestructura de los medios de vida demuestra un potencial considerable. Aunque ajenos a la esfera del apoyo a la protección social, los programas del PNUD revelan la viabilidad de la participación del sector privado en la mejora de los medios de vida en los contextos de crisis. En Sudán, el compromiso del sector privado con la energía solar resultó transformador para los medios de vida agrícolas¹⁵.

REFERENCIAS

- ¹ Para consultar una sinopsis, véase el documento del PNUD [“Leaving No One Behind: A Social Protection Primer for Practitioners” \(2016\)](#)
- ² [“Evaluation of UNDP Support to Poverty Reduction in the Least Developed Countries” \(2018\)](#)
- ³ [“Joint Evaluation of the International Response to the Indian Ocean Tsunami” \(2006\)](#)
- ⁴ [Evaluación de los resultados de las actividades de desarrollo de la India \(2012\)](#) y [evaluación de los resultados de las actividades de desarrollo de la India \(2002\)](#)
- ⁵ Evaluación independiente del programa en el país (EIPP) de Siria (2020, próxima publicación)
- ⁶ [“Early lessons learnt from cash transfer interventions in post Matthew Haiti” \(2017\)](#)
- ⁷ EIPP del Yemen (2018) y [“Evaluation Finale de la Stratégie Nationale de Réintégration Socio-Économique de Personnes Affectées par le Conflit au Burundi” \(2015\)](#)
- ⁸ EIPP del Yemen (2018) y EIPP de Siria (2020, próxima publicación)
- ⁹ [“Final Evaluation of the Social Rehabilitation and Payment to EVD Survivors Project” \(2017\)](#)
- ¹⁰ [“Advancing Inclusive and Sustainable Social Protection in the Response to the Syrian Crisis” \(2018\)](#)
- ¹¹ [“Evaluation of UNDP Support to Poverty Reduction in the Least Developed Countries” \(2018\)](#)
- ¹² [Evaluación de los resultados de las actividades de desarrollo de la India \(2012\)](#)
- ¹³ [Evaluación de los resultados de las actividades de desarrollo de la República Dominicana \(2016\)](#)
- ¹⁴ [EIPP de Angola \(2018\)](#) y [EIPP de Guatemala \(2019\)](#)
- ¹⁵ [“Evaluation of UNDP Support to Poverty Reduction in the Least Developed Countries” \(2018\)](#)

ACERCA DE LA OFICINA DE EVALUACIÓN INDEPENDIENTE

Al generar evidencias objetivas, la Oficina de Evaluación Independiente apoya al PNUD para lograr una mayor rendición de cuentas y facilita un mejor aprendizaje a partir de la experiencia. La OEI mejora la eficacia del desarrollo del PNUD mediante sus evaluaciones programáticas y temáticas y contribuye a la transparencia de la organización.

ACERCA DE REFLEXIONES

La serie *Reflexiones* de la OEI examina las evaluaciones anteriores y recopila las lecciones de la labor del PNUD en sus programas. Moviliza el conocimiento evaluativo para ofrecer perspectivas valiosas a fin de mejorar la toma de decisiones y los resultados de las actividades de desarrollo. Esta edición destaca las lecciones de las evaluaciones del trabajo del PNUD en situaciones de crisis.