

Informe final

**Evaluación del Marco de Asistencia para el Desarrollo
(MANUD)**

Guinea Ecuatorial 2013-2017

Evaluador externo

Carlos Javier Rodríguez Cuéllar

ÍNDICE

Siglas y acrónimos

Resumen ejecutivo

1. Introducción
2. Caracterización de la evaluación
3. Metodología de la evaluación
4. Principales hallazgos
 - 4.1 Hallazgos relativos a insumos
 - 4.2 Hallazgos relativos a efectos directos
5. Conclusiones
6. Recomendaciones
7. Anexos
 - 7.1 Documentación revisada
 - 7.2 Personas / instituciones entrevistadas

Siglas y acrónimos

ANGE 2020	Agencia Nacional Guinea Ecuatorial 2020.
CCA	Country Common Assessment (Análisis Común de País).
CD	Comité Directivo.
CP	Comité de Pilotaje.
CT	Comité Técnico.
ED	Efecto directo.
INEGE	Instituto Nacional de Estadística de Guinea Ecuatorial.
FAO	Organización para la Alimentación y la Agricultura.
GEF	Global Environment Facility (Fondo Mundial para el Medio Ambiente).
MAEC	Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.
MASIG	Ministerio de Asuntos Sociales e Igualdad de Género.
MEC	Ministerio de Educación y Ciencias.
MEPIP	Ministerio de Economía, Planificación e Inversiones Públicas.
MSBS	Ministerio de Sanidad y Bienestar Social.
MTSC	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
OCR	Oficina de la Coordinadora Residente.
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio.
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible.
OIT	Oficina Internacional del Trabajo.
OMS	Organización Mundial de la Salud.
P	Producto.
PNDES 2020	Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social Horizonte 2020.
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
SNU	Sistema de Naciones Unidas.
UNCT	United Nations Country Team (Equipo País de Naciones Unidas).
UNDG	United Nations Development Group.
UNFPA	Fondo de Naciones Unidas para la Población.
UNDAF	United Nations Development Assistance Framework (Marco de Asistencia de Naciones Unidas para el Desarrollo).
UNICEF	Fondo de Naciones Unidas para la Infancia.

Resumen ejecutivo

1. El Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2013-2017 de Guinea Ecuatorial —de ahora en adelante denominado UNDAF 2013-2017 (por sus siglas en inglés: United Nations Development Assistance Framework)— fue el segundo programa de cooperación establecido en dicho país entre el gobierno y el Sistema de Naciones Unidas. El UNDAF 2013-2017 estuvo alineado a las prioridades del Plan de Nacional de Desarrollo Económico y Social Horizonte 2020 (PNDES Horizonte 2020) y organizado en torno a tres áreas estratégicas (AE): bienestar socioeconómico y cultural, buena gobernabilidad y medio ambiente sostenible. Cada una de ellas contenía algunos efectos directos (ED), es decir, resultados o cambios que se esperaba que fuesen alcanzados al término de la vigencia del mencionado programa de cooperación.
2. La primera AE reunía los siguientes ED: acceso a servicios básicos (ED 1), aumento de ingresos productivos y oportunidades de empleo (ED 2), fortalecimiento de capital humano (ED 3) y mejora de niveles de salud (ED 4). Los ED que componían la segunda AE eran: derechos humanos e igualdad de género (ED 5), existencia de un sistema nacional estadístico (ED 6) y fortalecimiento de la administración pública (ED 7). La tercera AE tan solo contenía un ED: manejo sostenible de medio ambiente y cambio climático (ED 8).
3. Según las directrices del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDG, por sus siglas en inglés: United Nations Development Group), el cuarto año de implementación de todo UNDAF debe integrar una evaluación independiente y externa, la cual no solo debe identificar el nivel de logro de los resultados esperados sino también los factores que lo permitieron o impidieron. El presente informe da cuenta del proceso de evaluación desarrollado y de sus resultados. La implementación de la evaluación implicó la recolección y análisis de información secundaria, en primer lugar, con un énfasis más documental¹, e información primaria, en segundo lugar, con un énfasis más testimonial y contextual, oportunidad en que fueron desarrolladas entrevistas y reuniones de trabajo con representantes tanto de diversos sectores gubernamentales como de las agencias del Sistema de Naciones Unidas en dicho país.
4. Las diversas fuentes de información fueron trianguladas en función de los criterios y preguntas de evaluación planteados inicialmente en los Términos de Referencia (TdR) de la convocatoria de la evaluación, y finalmente definidas en la propuesta técnica aceptada por la Oficina de Coordinadora Residente (OCR). El trabajo de campo fue realizado en las dos últimas semanas de octubre del 2016 y en los siguientes meses fue socializada la versión preliminar del informe de evaluación, con la intención de recoger las observaciones y sugerencias de distintos miembros de las agencias residentes en Guinea Ecuatorial. Esta versión final integra las reacciones

¹ La recolección y organización de información clave sobre Guinea Ecuatorial, en general, y sobre el Sistema de Naciones Unidas, en especial, fue posible gracias a la colaboración de Maireth Dueñas, estudiante de la Maestría en Políticas Sociales de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Ello sirvió para realizar el proceso de análisis e identificación de evidencias de mejor manera.

recibidas y amplía los hallazgos a partir de los cuales se formulan las conclusiones y recomendaciones aquí presentadas. Según la metodología de evaluación aplicada, los hallazgos más importantes están descritos en los siguientes párrafos.

5. El proceso de formulación del UNDAF 2013-2017, tal como establecen las guías del UNDG, estuvo basado en un Análisis Común de País (CCA, por sus siglas en inglés), elaborado en 2012 por un consultor externo y tomando como referente tanto los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) como el mencionado PNDES Horizonte 2020. Dicho CCA careció de la aplicación de un análisis causal que sirviera para identificar los factores explicativos de los problemas de desarrollo que se buscaba atender.
6. El UNDAF 2013-2017 contenía un marco de resultados compuesto por los mencionados ocho ED y un total de 35 productos (P), que representaban los bienes o servicios que iban a facilitar el logro de aquellos. Asimismo, dicho marco de resultados reunía un total de 92 indicadores (17 de ED y 75 de P). En relación con dichos indicadores, no todos tenían identificada su correspondiente fuente de información. Además, en muchos casos la línea de base y las metas tampoco estaban definidas. Este vacío técnico no fue ni advertido ni cubierto en ningún momento del período de implementación del programa de cooperación.
7. La gestión del UNDAF 2013-2013 recaía en un Comité de Pilotaje (CP) compuesto por dos instancias: el Comité Directivo (CD) y el Comité Técnico (CT). El primero tomaba decisiones relacionadas con el curso de acción de los proyectos o actividades por medio de los cuales se buscaba alcanzar los ED y los P. El segundo revisaba y monitoreaba el nivel de avance de los proyectos y actividades y preparaba los insumos necesarios para la toma de decisiones a cargo del CD. En general, las dos instancias del CP, en las escasas sesiones que tuvieron, centraron su atención en el análisis financiero de los proyectos o actividades y no en la identificación de su nivel de pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad, o de su contribución a los P y ED antes y después de ser implementados.
8. Las agencias residentes del Sistema de Naciones Unidas en Guinea Ecuatorial no llegaron a constituir el Grupo Técnico de Monitoreo & Evaluación (GT-M&E) del UNDAF 2013-2017, tal como es recomendado por el UNDG como buena práctica de gestión técnica del programa de cooperación. La escasez de recursos humanos y la sobrecarga de trabajo en relación con los sectores gubernamentales con los que suelen trabajar explican por qué dicho grupo técnico no fue establecido.
9. El financiamiento del 70% del UNDAF 2013-2017 provenía de recursos del gobierno, tardíamente desembolsados tanto al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en los primeros años de implementación (para ser transferidos a las otras agencias posteriormente), como a cada una de las agencias en los últimos años. El restante 30% tenía como origen los recursos regulares y extrarregulares de las agencias involucradas, pero dicho porcentaje sufría también problemas de disponibilidad de recursos, situación que, en general, viene ocurriendo al interior de las

agencias. El retraso en la disponibilidad de fondos (cualquiera fuese su origen) ocasionaba también la redefinición de nuevos plazos de ejecución de los proyectos y actividades.

10. En promedio, el nivel de logro de los ocho ED del UNDAF 2013-2017 fue bajo, pero ello no es óbice para identificar que algunos de ellos, de manera individual, han obtenido un nivel medio o alto, tal como se describe a continuación:

- El ED 1, centrado en la promoción del acceso de población vulnerable a los servicios sociales en el marco de una política de protección social, no logró concretarse, aunque se realizaron varios esfuerzos, como la formulación y presentación de un Programa Conjunto (PC) para establecer dentro de la agenda pública la preocupación por la necesidad de contar con una política de protección social que beneficiase a quienes están en desventaja social y económica. De allí que su nivel de logro fuera bajo.
- El ED 2, cuyo eje de atención era el mejoramiento en las condiciones de vulnerabilidad económica de mujeres y jóvenes, especialmente del área rural, no pudo ser alcanzado debido, entre otras razones, a la limitación operativa de las agencias, ya que, en algunos casos, no contaban oportunamente con el financiamiento requerido para implementar las iniciativas que estaban diseñadas o, en otros, ejecutaban lo que tenían pensado, pero no gestionaban las evidencias necesarias para argumentar la contribución que estaban haciendo en relación con el ED 2. De allí que su nivel de logro fuera nulo.
- El ED 3, que buscaba el fortalecimiento del capital humano, es decir, de las personas, para que participen efectivamente de la realización de la Agenda 2020, tuvo un nivel de logro medio. Ello fue posible porque en el país se han ido implementando —incluso desde antes del inicio del UNDAF 2013-2017— diversos modelos de intervención educativa que han ayudado a que mejoren las capacidades tanto de los profesores como de los estudiantes (PRODEGE y Escuela Amiga de los Niños, por ejemplo). La tasa neta de matrícula ha aumentado en los últimos años, pero aún hay varios desafíos pendientes de respuesta en relación con la mejora del capital humano nacional.
- El ED 4, centrado en el mejoramiento de los niveles de salud, especialmente de mujeres, niñas, niños y jóvenes, alcanzó un nivel medio de logro debido a: la implementación de planes estratégicos de salud (que proveían servicios de salud a nivel subnacional, sobre todo), la ampliación de la cobertura vacunal (aunque aún hay vacíos que no han sido cubiertos en términos de stock y cadena de frío, por ejemplo), la introducción de vitamina A, la reducción de la mortalidad materna e infantil, la prevención de la transmisión vertical del VIH, entre otros.
- El ED 5, que promovía el fortalecimiento de la institucionalidad pública para proteger los derechos humanos y la igualdad de género, tuvo un nivel de logro bajo debido a que, por más esfuerzos que se hicieron, no fueron establecidas las mediaciones institucionales esperadas: la Hoja de Ruta del EPU, el

Comité de Seguimiento de las Recomendaciones, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Código de Familia y la ampliación del número de escaños ocupados por mujeres.

- El ED 6, centrado en el funcionamiento del Sistema Nacional de Estadística como referente para el diseño y seguimiento de políticas públicas, tuvo un alto nivel de logro. Si bien esta institución aún tiene varios desafíos en términos de periodicidad de producción, desagregación de información, cobertura subnacional y aplicación integral de estándares internacionales de gestión estadística, en el marco del UNDAF 2013-2017 ha logrado, por un lado, establecer instrumentos de gestión de sus procesos de producción estadística, y por otro, elaborar productos estadísticos útiles.
 - El ED 7, abocado al fortalecimiento de la administración pública en las funciones de planificación, ejecución, monitoreo y evaluación de políticas de desarrollo, tuvo un nivel de logro bajo. La escasa disponibilidad de recursos para ejecutar los proyectos o actividades previstas, así como la resistencia del aparato gubernamental (inercia institucional) respecto de la modificación del enfoque de gestión que tenían, están dentro de los factores que explican esta situación.
 - El ED 8, concentrado en el establecimiento de un marco legislativo e institucional que garantice el manejo sostenible del medio ambiente y el cambio climático, tuvo un nivel de logro medio gracias a los productos normativos y de conocimiento que logró trabajar y establecer en el país. Ello se debió a la utilización de recursos del Global Environment Facility (GEF) y no necesariamente a los proyectos o actividades que habían sido definidos con tal propósito.
11. Sobre la base de los hallazgos advertidos en el marco de la evaluación, se reseñan las siguientes conclusiones principales:
- El documento sobre el cual fue construido el UNDAF 2-013-2017 careció del análisis causal necesario para identificar los factores clave sobre los cuales tenía que intervenir radicalmente el programa de cooperación. De allí que el UNDAF 2013-2017 tuviera sobre todo un carácter funcional y no transformador.
 - La definición del marco de resultados tenía una debilidad técnica: no aseguró la aplicación de la lógica vertical y horizontal de sus componentes, y en muchos casos, careció de la definición de línea de base y metas.
 - Los proyectos o actividades propuestos para concretar el UNDAF 2013-2017 no tuvieron una instancia encargada de analizar su nivel de evaluabilidad. El interés puesto en su dimensión financiera por el CP desvió la atención.

- La implementación de los proyectos o actividades del programa de cooperación fue realizada por las agencias del Sistema de Naciones Unidas en condiciones negativas: escasez de recursos humanos (nacionales e internacionales), débil especialización en monitoreo y evaluación y saturación de procesos de asistencia técnica en curso.
 - La prolongada ausencia de especialistas de coordinación de la OCR, encargados de las funciones de coordinación interagencial, tuvo consecuencias en la implementación del UNDAF 2013-2017. Cuando se tuvo a alguien a bordo, la implementación fue diferente.
 - La disponibilidad o escasez de los recursos financieros para la implementación de los proyectos o actividades del programa de cooperación ha definido momentos de auge y decadencia en la implementación del UNDAF 2013-2017.
 - El mecanismo de supervisión del UNDAF 2013-2017 (el CP) estuvo ocupado en cuestiones más financieras que técnicas. La producción de evidencias sobre el nivel de contribución de los proyectos o actividades a los resultados esperados es casi nula.
 - El nivel de logro de los ED, en promedio, es bajo. Destacan los resultados alcanzados en los sectores de educación y salud (ED 3 y 4), aunque aún tengan desafíos estructurales y coyunturales.
 - La asignación de los recursos gubernamentales para la implementación del UNDAF 2013-2017 no siempre fue oportuna y acorde a lo pactado, más aún en un contexto gubernamental en el cual los procedimientos de operación no estaban totalmente definidos.
 - La necesidad de modernización de la gestión gubernamental, alentada en el UNDAF 2013-2017, tenía como principal factor neutralizador la ausencia de una voluntad política definida, además de limitaciones en términos de capacidades nacionales.
 - La falta de disponibilidad de información confiable (sobre todo de carácter administrativo al interior de los sectores) también ha afectado la realización de la presente evaluación. Sin embargo, sí llama la atención positivamente la disponibilidad de información macro gracias al INEGE.
12. Las recomendaciones que se derivan de lo analizado en la evaluación plantean ciertos cursos de acción que pueden ser asumidos en el siguiente ciclo de programación. A continuación se reseñan algunas de ellas:
- La aplicación del análisis causal a los problemas que sean priorizados dentro de la formulación del siguiente CCA.

- La estructuración del nuevo UNDAF en función de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y Agenda 2030 (principios de programación) y Plan Horizonte 2020 (última etapa).
- La definición de un marco mínimo de resultados (en torno a tres o cuatro cambios esperados claves dentro de la vida institucional, prácticas y vida cotidiana de la población).
- El cumplimiento de la lógica vertical y horizontal en los componentes del marco de resultados y la definición de la línea de base y de las metas.
- El desarrollo de capacidades, tanto al interior del Sistema de Naciones Unidas como en la estructura gubernamental, en torno a la finalidad y operación del nuevo UNDAF.
- El establecimiento de un mecanismo de cogestión técnica (gobierno - SNU) del nuevo programa de cooperación, focalizado en el nivel de logro de los resultados de desarrollo.
- La definición de una estrategia de gestión del nuevo UNDAF al interior del Sistema de Naciones Unidas que promueva la coordinación y creación de sinergias entre las agencias.

1. Introducción

13. Desde 1997, fecha en que el Sistema de las Naciones Unidas inició su proceso de reforma, el UNDAF constituyó la herramienta programática clave por medio de la cual un determinado gobierno y el correspondiente Equipo País de las Naciones Unidas (UNCT, por sus siglas en inglés: United Nations Country Team), representados a través de las agencias residentes y no residentes, establecían el apoyo que Naciones Unidas iba a brindar en favor del desarrollo nacional en un determinado período.
14. Hasta el momento se han establecido dos UNDAF entre el Sistema de las Naciones Unidas y el gobierno de Guinea Ecuatorial, con una duración de cinco años cada uno y respondiendo a áreas de intervención prioritarias diferentes, pero complementarias entre sí. El primer UNDAF cubrió el período de 2008-2012. El segundo UNDAF empezó en 2013 y culmina en 2017. El presente informe de evaluación está focalizado en el marco de asistencia vigente.
15. Tal como se definió en los lineamientos metodológicos del UNDG, el proceso de construcción del actual UNDAF (2013-2017) comprendió, en primer lugar, el establecimiento de una *Hoja de Ruta* entre el UNCT y el Ministerio de Asuntos Exteriores, Cooperación Internacional y Francofonía (el cual actuó como órgano coordinador oficial del gobierno).
16. En segundo lugar, la definición de un Análisis Común de País (CCA, por sus siglas en inglés: Country Common Assessment), el cual recogió básicamente las prioridades definidas en el *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social Horizonte 2020* (PNDES Horizonte 2020) que el gobierno había formulado años atrás (bajo el liderazgo del Ministerio de Planificación, Economía e Inversiones Públicas)². Las prioridades seleccionadas también estuvieron articuladas con los ODM, compromiso internacional del cual el país también era signatario.
17. A partir de dichos insumos, a lo largo de 2012 y por medio de un proceso de consulta participativa con diversos actores sociales, fueron identificadas las prioridades nacionales de desarrollo y, a la vez, el valor agregado que el UNCT podía ofrecer para alcanzar los resultados esperados. Así, a fines de noviembre de dicho año fue aprobado el segundo UNDAF de Guinea Ecuatorial, el cual constituía el marco programático de cooperación para el siguiente lustro (2013-2017). Las fuentes de financiamiento del UNDAF eran dos: los recursos proveídos por el gobierno, que ascendían al 70% del total, y los recursos aportados por las propias agencias del Sistema de Naciones Unidas, monto que representaba el 30% del total.

² En el año 2007 fueron publicados oficialmente los documentos que definían no solo el diagnóstico del país, sino también la mirada de corto, mediano y largo plazo que alentaba y definía las prioridades y los esfuerzos para alcanzar hacia 2020 una mejor condición de vida económica y social para todos los habitantes. Este conjunto de documentos estuvo organizado alrededor de un título común: *Guinea Ecuatorial 2020: Agenda para la diversificación de las fuentes de crecimiento* y constó de: Tomo I: Diagnóstico estratégico; Tomo II: Visión y ejes estratégicos 2020; Tomo III: Estudio del perfil de pobreza en Guinea Ecuatorial en 2006 y Acta final de la II Conferencia Económica Nacional.

18. Dicho UNDAF 2013-2017 en Guinea Ecuatorial estuvo organizado en torno a tres áreas estratégicas: bienestar socioeconómico y cultural, buena gobernabilidad y medio ambiente sostenible. Cada una de estas áreas estratégicas reunía un número específico de efectos directos, es decir, resultados o cambios esperados y ascendían a ocho en total. Los efectos directos asociados con la primera área estratégica del UNDAF definían cambios en lo que respecta a: acceso a servicios básicos (ED1), aumento de ingresos productivos y oportunidades de empleo (ED2), fortalecimiento de capital humano (ED3) y mejora de niveles de salud (ED4).
19. La segunda área estratégica del UNDAF comprendía los siguientes efectos directos: derechos humanos e igualdad de género (ED5), existencia de un sistema nacional estadístico (ED6) y fortalecimiento de la administración pública (ED7). La tercera área estratégica del UNDAF estaba relacionada tan solo con un efecto directo (ED): manejo sostenible de medio ambiente y cambio climático (ED 8).
20. El UNDAF 2013-2017 estableció que la medición del nivel de logro de sus ocho efectos directos sería posible mediante el análisis de diecisiete indicadores. El mayor número de estos indicadores estaba concentrado en los efectos directos 5, 3 y 4, respectivamente. Asimismo, asumiendo la lógica de una gestión basada en resultados, dicho UNDAF definió que el logro de los efectos directos iba a ser posible a partir de 35 productos. La medición de dichos productos sería realizada por medio de 75 indicadores, concentrando casi el 50% de los mismos los productos relacionados con el ED 4. Puede encontrarse mayor detalle al respecto en la Tabla 1:

Tabla 1

Matriz resumen de componentes del UNDAF 2013-2017 - Guinea Ecuatorial

Áreas estratégicas	Efectos directos	Cantidad de indicadores de ED	Cantidad de productos	Cantidad de indicadores de productos	Cantidad total de indicadores
Bienestar socioeconómico y cultural de la población	ED 1	1	3	3	4
	ED 2	1	4	4	5
	ED 3	4	4	6	10
	ED 4	3	6	32	35
Buena gobernabilidad	ED 5	5	3	8	13
	ED 6	1	3	7	8
	ED 7	1	7	8	9
Medio ambiente sostenible	ED 8	1	5	7	8
Total	8	17	35	75	92

Elaboración propia.

Fuente: UNDAF 2013-2017.

21. El UNCT y el gobierno de Guinea Ecuatorial acordaron que la coordinación de la implementación del UNDAF 2013-2017 iba a recaer en un CP conformado por los ministerios involucrados y las agencias del Sistema de Naciones Unidas residentes en el país. El propósito principal de dicho CP consistía en realizar el seguimiento anual de su implementación.
22. El CP tenía dos instancias de gestión: una directiva y otra técnica. La primera estaba compuesta por el CD y sus principales funciones estaban relacionadas con la aprobación o desaprobación de conclusiones y recomendaciones, definición de lineamientos y análisis anual de los resultados alcanzados. La segunda instancia de gestión correspondía al CT y sus funciones estaban vinculadas con la definición y el monitoreo del nivel de avance de los planes anuales del UNDAF 2013-2017, la identificación de los factores que limitaban o potenciaban su implementación y la propuesta de un abanico de alternativas a posibles cuellos de botella, las cuales debían ser seleccionadas y aprobadas por el CD.
23. La implementación del UNDAF 2013-2017 por las agencias del Sistema de Naciones Unidas constaba de proyectos cuyo financiamiento provenía, sobre todo, de recursos del gobierno. En la mayoría de casos, dichos proyectos representaban la forma en que eran puestos en ejecución los productos que iban a facilitar el logro de los resultados esperados. El listado de proyectos estaba comprendido en el Reporte de Utilización y Solicitud de Fondos UNDAF 2013-2017 de las Agencias del Sistema de Naciones Unidas³.

³ Más adelante se ofrecerá mayor detalle al respecto. Mientras tanto es importante advertir que había un total de 31 proyectos para el período 2013-2017 (a ser ejecutados individualmente por las cinco agencias residentes) y 6 programas conjuntos para los años 2016-2017 (donde intervenían dos o más agencias).

2. Caracterización de la evaluación

2.1 Objetivos

24. Dentro de la propuesta técnica planteada, fue definido como objetivo general de la evaluación contribuir en la identificación de hallazgos clave y lecciones aprendidas que puedan ser utilizados en el siguiente ciclo de programación del UNDAF, en el mejoramiento del mecanismo de coordinación (nacional y subnacional) y en la rendición de cuentas respecto de los resultados alcanzados en el país.
25. También se presentaron dos objetivos específicos: por un lado, analizar evidencias acerca de la relevancia, eficacia, efectividad y sostenibilidad de los efectos directos (ED) propuestos en el marco del UNDAF 2013-2017, y por otro, evaluar los procesos, mecanismos y procedimientos implementados por el Sistema de Naciones Unidas para apoyar los esfuerzos desarrollados y la capacidad instalada.

2.2 Propósito

26. La finalidad de la evaluación del UNDAF 2013-2017 fue encontrar evidencias acerca de qué fue lo que se hizo bien y debe continuar en el siguiente ciclo de programación, así como identificar qué debe ser evitado.

2.3 Audiencia

27. Los destinatarios principales de la evaluación del UNDAF 2013-2017 son los funcionarios de las agencias (residentes y no residentes) del Sistema de Naciones Unidas en Guinea Ecuatorial y las autoridades y personal técnico de las contrapartes gubernamentales y no gubernamentales.

2.4 Resultado esperado

28. El producto que se espera de la evaluación del UNDAF 2013-2017 es un informe que dé cuenta de si los cambios propuestos en la estructura institucional y servicios públicos de Guinea Ecuatorial fueron o no alcanzados y en qué nivel.
29. Por lo tanto, la expectativa es contar con un reporte breve y conciso, escrito en lenguaje estándar, que refleje el proceso y las consecuencias del proceso evaluativo y proponga conclusiones y recomendaciones que puedan ser aplicados en el siguiente ciclo de programación de la cooperación entre el gobierno y el Sistema de Naciones Unidas.

3. Metodología de la evaluación

3.1 Enfoque

30. Tal como se planteó en la propuesta inicial, la evaluación del UNDAF 2013-2017 asume las orientaciones técnicas desarrolladas por el UNEG y que deben ser aplicadas cuando se analiza el trabajo normativo del SNU⁴. Ello implica que dentro de la evaluación tiene un papel clave la identificación de la causalidad del programa de cooperación (tanto en su origen —es decir, en el CCA—, donde se definen las prioridades del UNDAF) como en su aplicación programática, es decir, en el marco de resultados que establece los resultados esperados, su concatenación y la forma de medir sus niveles de logro).
31. El desarrollo de la evaluación del UNDAF 2013-2017 demanda el mapeo adecuado de las partes interesadas, es decir, del conjunto de actores sociales que intervienen. Es necesario su involucramiento a lo largo del proceso evaluativo. Asimismo, es preciso identificar las evidencias que den cuenta del nivel de logro de los cambios deseados. El diálogo permanente entre información primaria y secundaria, objetiva y subjetiva, resulta imprescindible en el marco de esta evaluación.
32. Frente a las limitaciones en términos de fuentes de información y evidencias sobre los resultados, la evaluación plantea asumir una perspectiva comprehensiva, es decir, integradora de aquello que es posible afirmar, pero advirtiendo con simpleza que, sobre algunos aspectos específicos, no será posible afirmar algo contundente.

3.2 Fases

33. El proceso de evaluación propuesto e implementado integró la siguiente secuencia inicial de fases: (i) inmersión inicial, la cual consistió en tres sesiones vía Skype con la especialista en Coordinación de la OCR, por medio de las cuales se recogió información preliminar acerca del proceso de diseño e implementación del UNDAF 2013-2017; (ii) formulación de la matriz de evaluación, en la que se propuso una manera de organización del proceso de recolección y análisis de información (criterios de evaluación, preguntas de evaluación, dimensiones, fuentes de información, etc.); (iii) construcción de herramientas de evaluación, donde fueron creadas las guías de las entrevistas semiestructuradas que iban a aplicarse durante el trabajo de campo, y (iv) revisión documental, momento de análisis crítico de la documentación proveída y relacionada con el programa de cooperación, lo que favoreció la construcción de una primera imagen del proceso y de sus resultados.
34. El proceso de evaluación también incluyó una secuencia intermedia de fases: (i) trabajo de campo, con una duración de once días, que permitió el intercambio directo entre el personal de las agencias (residentes y no residentes) del Sistema de Naciones Unidas en Guinea Ecuatorial y sus contrapartes gubernamentales y no gubernamentales, involucradas directamente en los proyectos o actividades por medio de las cuales se buscaba contribuir al logro de los P y los ED, y (ii) análisis y triangulación, donde la información recolectada era revisada y discutida, identificando dónde había convergencias y divergencias entre las fuentes utilizadas.

⁴ Dentro de esta evaluación se toma muy en cuenta el contenido del “UNEG Handbook for conducting evaluations of normative work in the UN System” (2013).

35. La secuencia final de fases del proceso de evaluación implicó: (i) elaboración de versión preliminar de informe de evaluación, oportunidad en la que, a partir del análisis de los hallazgos encontrados, se presentó una propuesta de conclusiones y recomendaciones con el propósito de recibir comentarios y recomendaciones del personal técnico de las agencias del Sistema de Naciones Unidas, y (ii) elaboración de la versión final de informe de evaluación, la cual integraba los comentarios y recomendaciones recibidas y ofrecía una descripción integral del proceso y de los resultados de la evaluación.

3.3 Instrumental

36. Tal como se mencionó anteriormente, la herramienta principal que orientó el proceso de evaluación fue la matriz de evaluación, pues partir de ella se definió la información que sería levantada, organizada y analizada. La función de esta herramienta fue estratégica.
37. Pero también hubo otra herramienta que cumplió un rol más operativo: ayudó a especificar qué y cómo debería ser recolectada la información en el marco del trabajo de campo. Se trató de la guía de entrevista semiestructurada que fue aplicada a los diversos informantes claves durante los momentos de encuentro en la ciudad de Malabo.

3.4 Trabajo de campo

38. La visita al terreno fue realizada del 20 al 31 de octubre de 2016. Durante esos once días se realizaron veintidós entrevistas, tanto a personal clave de las agencias del Sistema de Naciones Unidas como a representantes y responsables de entidades gubernamentales y organizaciones no gubernamentales. En el marco de algunas entrevistas, se tuvo la oportunidad de visitar servicios públicos en funcionamiento.

3.5 Limitaciones de la evaluación

39. La principal limitación identificada desde el momento de diseño de la propuesta técnica fue la escasez de información oficial sobre los servicios públicos en Guinea Ecuatorial. Además, si bien algunos portales web contaban con información, esta no estaba necesariamente actualizada. Otra barrera identificada fue la limitada apertura del personal gubernamental (de cualquiera de los niveles existentes dentro de la estructura existente) para dialogar respecto del desempeño de su sector en el marco del UNDAF 2013-2017.
40. El tercer obstáculo, evidenciado sobre todo durante el trabajo de campo, fue la ausencia de registros sobre el mismo proceso de implementación del programa de cooperación. Esto fue advertido tanto al interior de las mismas agencias del Sistema de Naciones Unidas como dentro de los sectores gubernamentales involucrados.
41. Frente a las limitaciones aquí descritas, todas relacionadas con la disponibilidad de información, la opción metodológica aplicada fue identificar los factores respecto de los cuales los diversos informantes claves manifestaban coincidencia —hasta llegar a un punto de saturación—, y sobre cuáles otros había discordancia.

4. Principales hallazgos

4.1 Hallazgos relativos a insumos

42. La definición del programa de cooperación estuvo basada en un análisis de las prioridades de desarrollo de Guinea Ecuatorial ofrecido por medio del Balance Común de País (CCA, por sus siglas en inglés: Common Country Assessment). Una vez formulado y aprobado el UNDAF 2013-2017, se estableció su correspondiente estructura, es decir, el CP mencionado anteriormente.
43. En esta sección se plantean los principales hallazgos del análisis de tres componentes: CCA, UNDAF y CP. El primero de ellos (CCA) tiene una naturaleza fundacional, ya que define el contexto e identifica las prioridades a partir de los cuales el gobierno y el Sistema de Naciones Unidas trabajan juntos. El segundo de ellos (UNDAF) tiene una naturaleza programática, ya que establece los cambios esperados (ED), la estrategia para alcanzarlos (P) y la manera de medir sus niveles de logro (indicadores). El tercero de ellos (CP) tiene una naturaleza operativa, ya que establece el mecanismo de gestión necesario para acompañar y mejorar el proceso necesario para alcanzar los cambios esperados.

4.1.1 Balance Común de País (CCA)

44. El análisis de las prioridades de desarrollo del país estuvo a cargo de un consultor externo, quien, a fines de 2011, a partir de la revisión de las fuentes documentales disponibles en ese entonces sobre la situación del país y los resultados de las entrevistas aplicadas a diversos informantes clave (gubernamentales, no gubernamentales, sector privado y Naciones Unidas), propuso seis desafíos prioritarios para el desarrollo en el país.
45. Los desafíos propuestos fueron: (i) el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática; (ii) el fortalecimiento del proceso de formulación de políticas públicas; (iii) la creación de un sistema de estadísticas; (iv) el reforzamiento del capital humano; (v) la promoción de la igualdad de género y la formulación de políticas de cohesión social, y (vi) la superación de la pobreza. En la argumentación presentada en el correspondiente informe, la atención de estos factores conduciría a la consolidación social y económica del país.
46. La revisión crítica del proceso de elaboración del CCA conduce a advertir lo siguiente: por un lado, la definición de las prioridades careció de un proceso amplio y profundo de discusión y apropiación por el personal clave tanto del gobierno como del Sistema de Naciones Unidas, y por otro lado, estuvo ausente la aplicación de un análisis causal de los factores (estructurales y coyunturales) que explicaban la ocurrencia de los problemas que enfrentaba el país a inicios de esta década.
47. Si bien el CCA destacó los avances logrados por el país antes de 2011, sobre todo en las dimensiones económica (primer país del África subsahariana con los ingresos más altos debido a la producción de petróleo) y política (establecimiento e implementación de un plan de desarrollo que buscaba convertir a Guinea Ecuatorial en un país

emergente para 2020), no advirtió acerca de la precariedad de la capacidad gubernamental para la atención de los derechos fundamentales de la población.

48. Aunque dicho reporte destacó, por un lado, la distancia que Guinea Ecuatorial presentaba en ese entonces respecto de las metas de los Objetivos del Milenio (ODM) y, por otro lado, la poca disponibilidad de información producida por el propio país al respecto, el CCA tuvo debilidad en cuanto a la identificación de los factores que explicaban la ocurrencia de dichas situaciones⁵.

4.1.2 Documento UNDAF 2013-2017

49. Las siguientes secciones especifican algunos hallazgos procedentes del análisis del actual UNDAF. Se advierten en dicho documento algunas deficiencias técnicas que han tenido repercusión en la etapa de implementación.

4.1.2.1 Respetto de la consistencia interna del UNDAF

50. El análisis de la matriz de resultados del UNDAF permite identificar lo siguiente: la relación entre los ED y los P no fue necesariamente articulada en todos los casos⁶. La situación que evidencia esta matriz es que no se cumplió completamente con la condición definida como lógica vertical, es decir, que cada ED establecido tenga una vinculación funcional con los P propuestos, o sea, que por medio del logro de los P sea posible alcanzar el ED correspondiente.
51. Ello ocurre, por ejemplo, en el primer ED del UNDAF 2013-2017, que ya destaca como resultado esperado la accesibilidad de la población vulnerable a servicios de protección social y los P propuestos no necesariamente viabilizan dicho cambio de manera articulada: el primero de ellos está enfocado tan solo en el diseño de políticas y mecanismos de protección social, el segundo centra su atención en la gestión de algunos ministerios, y el tercero prioriza el acceso a nuevas tecnologías de información y comunicación. En este conjunto de P, el último aparece como discordante respecto del cambio que se quiere lograr por medio de los dos primeros.
52. Puede observarse lo mismo en el quinto ED, que busca el fortalecimiento de las instituciones públicas que promueven y protegen los derechos humanos y la igualdad de género. Los P propuestos no guardan una vinculación directa con el ED y no son complementarios entre sí: el primero destaca la necesidad de armonización del marco legislativo nacional con los instrumentos internacionales ratificados (dimensión normativa), el segundo centra la atención en el fortalecimiento del sector gu-

⁵ El principal vacío del presente CCA fue el no haber desarrollado un análisis detallado de las causas fundamentales de la situación de pobreza existente en el país y del impacto de esta situación en poblaciones diferenciadas por género y características sociales específicas (minorías e indígenas, por ejemplo), así como las brechas existentes en términos de cumplimiento de derechos, tal como recomendaba el UNDG (2010).

⁶ Un supuesto que está en la base de este análisis, que proviene del enfoque de gestión por resultados asumido por las Naciones Unidas es que, por medio de los productos, son alcanzados (parcial o totalmente) los efectos directos. Tal como aquí se explica, dicho supuesto no se cumplió necesariamente aquí.

- bernamental que promueve y empodera a las mujeres (un solo ministerio sin conexión con el resto del andamiaje gubernamental), y el tercero prioriza el desarrollo de capacidades institucionales de las organizaciones no gubernamentales (ONG), sin que ello signifique necesariamente promoción de los derechos de las personas.
53. Igualmente, en la matriz de resultados del UNDAF, es posible encontrar deficiencias en términos de lógica horizontal de sus componentes, es decir, los indicadores propuestos no necesariamente miden, en todos los casos, el nivel de logro de los ED o P. Por ejemplo, mientras el segundo ED estaba centrado en el incremento de los ingresos productivos y oportunidades de empleo de la población rural y periurbana (especialmente mujeres y jóvenes), su indicador proponía identificar el porcentaje de dicha población con acceso a empleo y a crédito. Por lo tanto, el indicador propuesto no estaba centrado en la medición directa del ingreso de la población pobre o en sus variaciones.
 54. Situación similar ocurre en el tercer ED, centrado en el fortalecimiento del capital humano del país. Según la matriz de resultados, dicho cambio debía ser medido en función de la tasa neta de escolarización. Esa propuesta privilegiaba la medición de la cobertura del servicio educativo entre la población, pero no la medición de su calidad, es decir, cuánto de las capacidades que necesitan las personas en Guinea Ecuatorial para lograr inserción social y económica es proveído por el sistema educativo.
 55. En la mencionada matriz se propone como indicador del nivel de logro del ED 1 (focalizado en el acceso de la población a los servicios sociales) la existencia de un presupuesto público diferenciado para políticas y programas de protección social. Tal como está formulado, este indicador no refleja el cambio que se espera alcanzar: que un mayor segmento de la población acceda a los servicios sociales.
 56. La medición del nivel de logro del P 2.4 (que define como cambio a ser alcanzado la formulación de una política nacional de empleo y formación profesional) es planteada mediante la identificación de si la problemática del empleo atraviesa todas las políticas y estrategias nacionales y sectoriales. Dicho indicador propuesto no captura ningún aspecto del proceso de establecimiento de la política deseada.
 57. La propuesta de identificar el nivel de logro del ED 7 (centrado en el desarrollo de capacidades institucionales que mejoren la gestión pública) por medio del porcentaje de ejecución presupuestal carece de sentido, ya que el uso elevado de recursos públicos no refleja si se está creando o no valor público, es decir, si se está dando respuesta a las demandas reales de la población.
 58. Lo hasta aquí advertido da cuenta de que la estructura interna del UNDAF 2013-2017 tenía limitaciones importantes que no fueron advertidas ni por las agencias del Sistema de Naciones Unidas en el país ni por las contrapartes gubernamentales involucradas en su ejecución a lo largo de su ciclo de implementación.

4.1.2.2 Respecto de vacíos y debilidades programáticas

59. La aprobación del UNDAF para el período 2013-2017 fue suscripta en noviembre de 2012. En la firma oficial de dicho documento, el gobierno de Guinea Ecuatorial estuvo representado por el Ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación y el Sistema de Naciones Unidas, tanto por el coordinador residente como por los jefes de las agencias residentes en el país en ese entonces (OMS, UNFPA, FAO y PNUD)⁷.
60. La Matriz de Resultados (MR) contenida en dicho documento presentó algunos vacíos programáticos importantes: por un lado, las metas correspondientes a algunos indicadores de ED y P no habían sido establecidas (en el documento se registró la siguiente expresión: *a convenir con el gobierno*) y, por otro, las líneas de base propuestas para varios indicadores contenían información muy general o vaga. Estos vacíos, advertidos y aceptados en el momento de la oficialización del UNDAF, no fueron discutidos y cubiertos a lo largo de su implementación⁸.
61. Otro vacío que presenta el UNDAF 2013-2017 está relacionado con el alineamiento que debió tener con el CCA. Tal como fue descrito anteriormente, este último documento, elaborado a fines de 2011 por un consultor externo, identificó los principales problemas que enfrentaba el país (sin ofrecer, a la vez, un análisis causal de estos) y propuso una definición de los desafíos prioritarios para el desarrollo, alrededor de los cuales el Sistema de las Naciones Unidas en Guinea Ecuatorial iba a dar soporte técnico al gobierno durante los siguientes años.
62. El CCA integró las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo Horizonte 2020 (PNDES Horizonte 2020) y propuso la concentración de los esfuerzos del Sistema de Naciones Unidas alrededor de cinco desafíos prioritarios de desarrollo: (i) fortalecimiento de la gobernabilidad democrática; (ii) fortalecimiento del diseño, gestión y evaluación de políticas públicas; (iii) creación de un Sistema Nacional de Estadísticas que entregue información periódica y fiable para la toma de decisiones en materia de políticas públicas; (iv) reforzamiento del capital humano que permita impulsar la diversificación de la economía con nuevas o revitalizadas actividades económicas, y (vi) promoción de la igualdad de género.
63. Cinco de los seis desafíos prioritarios para el desarrollo de Guinea Ecuatorial planteados en el CCA fueron visibilizados dentro de la estructura del UNDAF. El único eje prioritario del primer documento que quedó excluido en el segundo fue el relacionado con el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática⁹. Pero también el UN-

⁷ Recién durante el primer año de implementación del UNDAF 2013-2017, UNICEF logró tener representación oficial en Guinea Ecuatorial. Por ello no formó parte del conjunto de agencias firmantes.

⁸ En las entrevistas aplicadas durante el trabajo de campo, tanto al personal gubernamental como a miembros de las agencias residentes, ninguno supo precisar las razones por las cuales dicho vacío (la indefinición de metas) no fue atendido convenientemente.

⁹ A lo largo del trabajo de campo, ningún informante pudo argumentar la razón por la cual el UNDAF no integró el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática dentro de las prioridades de desarrollo a ser apoyadas por el Sistema de Naciones Unidas.

DAF integró un Área Prioritaria y un ED sobre una dimensión que no había sido mapeado como desafío prioritario para el desarrollo en el CCA: el relacionado con el medio ambiente¹⁰. La Tabla 3 da cuenta de lo aquí advertido¹¹.

Tabla 3

Matriz de correspondencia de componentes de CCA y UNDAF

Balance Común de País (CCA)	UNDAF	
Desafíos prioritarios para el desarrollo ¹²	Áreas prioritarias	Efectos directos (ED)
1. Fortalecimiento de la gobernabilidad democrática.		
4. Reforzamiento del capital humano que permita impulsar la diversificación de la economía con nuevas o revitalizadas actividades económicas.	Bienestar socioeconómico y cultural de la población	ED 1: La población más vulnerable tiene acceso a los servicios sociales a través de políticas y programas de protección social.
6. Formulación de políticas de cohesión social y superación de la pobreza.		ED 2: Población pobre de las áreas rurales y periurbanas, especialmente mujeres y jóvenes, aumentan sus ingresos productivos y sus oportunidades de empleo.
5. Promoción de la igualdad de género.		ED 3: Se ha fortalecido el capital humano del país para alcanzar los objetivos de la Agenda 2020.
	Buena gobernabilidad	ED 4: La población, especialmente mujeres, niños, niñas y jóvenes, tienen mejores niveles de salud.
		ED 5:

¹⁰ Llama la atención que no haya sido definido como una prioridad nacional el cuidado del medio ambiente en Guinea Ecuatorial dentro del CCA.

¹¹ El color gris aplicado dentro de la Tabla 3 da cuenta de las dimensiones con respecto a las cuales no coinciden el CCA y el UNDAF.

¹² Los desafíos prioritarios están organizados en función de las áreas prioritarias y efectos directos del UNDAF. Por ello el número de dichos desafíos no está en un orden correlativo.

		Las instituciones políticas han fortalecido su capacidad de promover y proteger los derechos humanos de la población y la igualdad de género.
3. Creación de un Sistema Nacional de Estadísticas que entregue información periódica y fiable para la toma de decisiones en materia de políticas públicas.		ED 6: El país cuenta con un Sistema Nacional de estadística que provee de datos periódicos y fiables para la elaboración y seguimiento de las políticas públicas.
2. Fortalecimiento del diseño, gestión y evaluación de políticas públicas.		ED 7: Capacidades de la Administración Pública fortalecidas para la planificación, implementación, monitoreo y evaluación de políticas de desarrollo.
	Medio ambiente sostenible	ED 8: El país dispone de un marco legislativo e institucional fortalecido que garantiza el manejo sostenible del medio ambiente y el cambio climático.

Elaboración propia.

Fuentes: CCA y UNDAF 2013-2017.

64. El UNDAF no integró el primer desafío prioritario de desarrollo propuesto por el CCA: aquel que abogaba por el cumplimiento de los derechos humanos, transparencia de la gestión pública y establecimiento de nuevos arreglos institucionales en favor del ciudadano (Tribunal de Cuentas y Defensoría del Ciudadano, por ejemplo).
65. Durante el proceso de definición del UNDAF y su posterior implementación, ninguno de los actores sociales advirtió, por un lado, que era necesario completar la información relacionada con metas y líneas de base de algunos indicadores, y por otro, el limitado nivel de consistencia existente entre las prioridades de desarrollo propuestas por el CCA y los efectos directos formulados en el UNDAF¹³.
66. Una de las razones que explica esta situación corresponde al no funcionamiento del grupo de monitoreo y evaluación que debió ser conformado entre todas las agencias residentes en Guinea Ecuatorial. Otra razón es la limitación que tuvo la OCR de contar con los recursos necesarios: no hubo quién asumiera, de manera regular, las funciones de coordinación entre todas las agencias comprometidas con el UNDAF y, a la vez, quién liderase su monitoreo y evaluación¹⁴.

¹³ En ninguno de los documentos a los que se tuvo acceso en el marco de la presente evaluación hubo alguna referencia al respecto. Sin embargo, cuando fueron realizadas las entrevistas, ahí sí fueron mencionados algunos de los elementos de inconsistencia entre CCA y UNDAF aquí especificados.

¹⁴ Usualmente, tras la definición y aprobación del UNDAF, las agencias residentes en el país conforman grupos de trabajo para acompañar y dar soporte a la implementación de dicho programa de cooperación.

4.1.2.3 Respetto de la realización de actividades versus el logro de resultados

67. Según las evidencias identificadas durante el trabajo de campo, en la mayor parte del proceso de implementación del UNDAF, las agencias de Naciones Unidas y los sectores gubernamentales han priorizado la realización de proyectos, sin asegurar que estos estén vinculados necesariamente con alguno de los ED definidos en el programa de cooperación.
68. El CP, en su dimensión tanto directiva (CD) como técnica (CT), analizaba las propuestas de intervención (proyectos) presentadas por las diversas agencias de Naciones Unidas, sin que estas fueran auscultadas críticamente respecto de su nivel de contribución para alcanzar los ED definidos en el UNDAF. El mayor punto de discusión en las sesiones de trabajo de los comités técnico y directivo giraba alrededor del monto de presupuesto solicitado, asignado e implementado¹⁵.
69. El análisis del Reporte de Utilización y Solicitud de Fondos UNDAF 2013-2017¹⁶, documento del Sistema de Naciones Unidas en Guinea Ecuatorial por medio del cual se realiza el monitoreo presupuestal del programa de cooperación, permite identificar que, hasta fines de 2016, había un total de treinta proyectos (implementados por alguna de las cinco agencias residentes) y seis programas conjuntos (donde dos o más agencias residentes estaban involucradas). Si bien allí está identificada la contraparte gubernamental involucrada en su implementación, no ofrece orientación alguna respecto del ED o P con el cual está vinculado directamente.

4.1.2.4 Respetto de la implementación tardía

70. A partir del mencionado reporte de utilización y solicitud de fondos, también se puede identificar que la disponibilidad de los recursos del gobierno necesarios no siempre fue oportuna, es decir, según lo programado. Por ejemplo, en 2013, año de inicio del actual UNDAF, tan solo el 23% de los proyectos —es decir, siete de treinta—, recibió una parte de los fondos planificados. Tan solo tres agencias fueron receptoras de dichos fondos ese año: FAO, PNUD y UNFPA. Las otras dos (OMS y UNICEF) no los recibieron, lo cual significó un retraso sustancial de los proyectos previstos por dichas agencias en favor de la población de Guinea Ecuatorial.
71. En el segundo año del UNDAF (2014), prácticamente se duplicó el número de proyectos que recibieron financiamiento (quince en total). A diferencia del año anterior, en este fueron cuatro agencias las receptoras de los recursos. Durante el tercer año del programa de cooperación (2015), subió a dieciocho el número de proyectos que

Un grupo clave es el encargado de las funciones de M&E del programa de cooperación. En el caso de Guinea Ecuatorial, dicho grupo no tuvo vida efectiva durante gran parte de la vigencia del actual UNDAF.

¹⁵ Lamentablemente, en el marco del trabajo de campo, no fue posible acceder a las actas de las reuniones de dichos comités. Lo aquí afirmado proviene de la convergencia de las opiniones, tanto de funcionarios gubernamentales entrevistados como de personal de las agencias involucradas dentro del CT.

¹⁶ El reporte de utilización y solicitud de fondos aquí mencionado y recibido durante el trabajo de campo de la evaluación (octubre de 2016) reúne a aquellos proyectos cuyos fondos recibidos del gobierno correspondían al período 2013-2015. Durante 2016 no había sido ni definido ni aprobado ningún proyecto.

contaron efectivamente con los recursos del gobierno. La Tabla 4 especifica los fondos del gobierno recibidos por las agencias a lo largo de los años para la implementación de los proyectos.

Tabla 4

Resumen de recursos de gobierno asignados e implementados a proyectos por agencia de Naciones Unidas entre 2013 y 2015

Agencia de Naciones Unidas	Número de proyectos	Presupuesto total estimado \$	Fondos recibidos por año			Total de fondos de gobierno recibidos
			2013	2014	2015	
FAO	2	7 385 703	2 783 872	0	600 000	3 283 872
OMS	6	1 033 827	0	1 199 828	225 000	1 424 828
PNUD	12	12 721 885	2 308 087	1 148 659	1 915 314	5 372 060
UNFPA	5	*	119 725	2 289 094	358 791	2 767 610
UNICEF	5	13 875 000	0	585 000	1 654 000	2 239 000
Total	30	21 155 290	5 211 684	5 222 581	4 663 105	15 087 370

* Cada año era definido el presupuesto a partir de los planes de trabajo.

Elaboración propia.

Fuente: Reporte Utilización y Solicitud de Fondos UNDAF 2013-2017 (Agencias de Naciones Unidas)

72. Tal como refleja la Tabla 4, el total de la asignación anual de recursos por el gobierno entre 2013 y 2015 ha sido más o menos uniforme, pero sin que su distribución entre las agencias involucradas sea similar. Además, la transferencia efectiva de dichos recursos ha sobrepasado los plazos previstos, lo cual ha conducido a que recién al término de un año se haya tenido la disponibilidad del presupuesto solicitado, el cual tenía que ser ejecutado al año siguiente, ocasionando retrasos significativos en la prestación de los respectivos bienes o servicios.
73. Lo aquí observado (retraso en la disponibilidad de los recursos) no es óbice para reconocer que el gobierno ha desembolsado una importante cantidad de dinero durante dichos años para implementar proyectos, por medio de las agencias del Sistema de Naciones Unidas, en beneficio de la población de Guinea Ecuatorial. El análisis específico de la pertinencia y efectividad de cada uno de los proyectos financiados por el gobierno e implementados por las agencias involucradas escapa a este ejercicio de evaluación.

4.1.3 Mecanismos de operación del UNDAF

74. Tal como se mencionó anteriormente, si bien la implementación de los proyectos en el marco del programa de cooperación era responsabilidad de las agencias del Sistema de Naciones Unidas y de las correspondientes contrapartes gubernamentales, de común acuerdo el gobierno y el UNCT definieron un mecanismo de gestión del UNDAF denominado Comité de Pilotaje (CP). Al interior del Sistema de Naciones Unidas, según los lineamientos del UNDG, se debía conformar un Grupo Técnico de Monitoreo y Evaluación (GT-M&E) cada vez que fuese formulado y aprobado un UNDAF. Este grupo técnico constituía otro mecanismo de operación del programa de cooperación. A continuación, son presentados los hallazgos relacionados con el análisis del CP y del GT-M&E.

4.1.3.1 Respetto del Comité de Pilotaje

75. Según los términos de referencia (TdR) del CP, existen dos órganos de seguimiento del UNDAF: uno de carácter más político, el CD, liderado por el ministro de Relaciones Exteriores y el coordinador residente y donde participan los ministros de los demás sectores involucrados, y otro de carácter más operativo, el CT, liderado por el ministro de Economía, Planificación e Inversiones Públicas y donde participan los puntos focales designados tanto por cada ministerio como por cada agencia. En ambos casos, lo esperado era que cada comité tuviera, por lo menos, una reunión al año.
76. En los primeros cuatro años de implementación del UNDAF, tanto el CD como el CT pudieron reunirse en algunas ocasiones. El primer comité tuvo, por lo menos, una reunión al año, tal como señalan sus TdR. El segundo comité inició dichas reuniones a partir del segundo año de operaciones (2014), pero de manera intermitente. La mayor parte de veces ocurrió en 2016. La Tabla 5 sintetiza lo aquí afirmado.

Tabla 5

Cantidad de reuniones por tipo de comité

Años	Comité Directivo	Comité Técnico
2013	1	0
2014	1	1
2015	2	0
2016	1	2
2017	1	0
Total 2013 - 2016	6	3

Elaboración propia.

Fuente: actas de reuniones.

77. En el caso del CT, el liderazgo y la participación del Ministerio de Economía y Planificación recién se hicieron explícitos en el segundo trimestre de 2016. Entre las razones que explican dicho involucramiento tardío se encuentra la insuficiente coordinación interministerial que persiste en Guinea Ecuatorial, a pesar de los esfuerzos de modernización de la gestión pública.
78. Más allá de los TdR que orientan el desempeño esperado del CP, en general, y de cada uno de los comités (CD y CT), en especial, estas instancias de monitoreo del UNDAF no tienen establecido ni el protocolo ni los instrumentos necesarios para obtener evidencias relativas a la contribución de cada proyecto respecto de los ED definidos en el UNDAF. Incluso no todos los miembros del CP parecen tener claro, necesariamente, cuáles son sus funciones y qué tipo de productos deben ofrecer cada vez que se reúnen. Ello evidencia que debió promoverse un proceso de desarrollo de capacidades al interior del mismo CP durante la implementación del UNDAF 2013-2017.
79. Las funciones desarrolladas por el CD del CP han estado circunscritas, normalmente, a lo que estaba establecido en los TdR mencionados: básicamente revisar, aprobar o desaprobar los insumos preparados por el CT¹⁷. Ello se demuestra en el Informe del Comité de Pilotaje sobre los Avances en 2015¹⁸. Allí, el CD hace una revisión del conjunto de proyectos vinculados con cada ED, destacando algunas actividades, pero sin llegar a manejar evidencias respecto del nivel de logro (parcial) de los cambios en favor de la población que se quieren lograr por medio del UNDAF. Mientras el CD no maneja estadística sobre lo que se está o no logrando en Guinea Ecuatorial, sí tiene referencias específicas respecto de actividades realizadas en el marco de los proyectos.
80. En el ejercicio de sus funciones, el CT del CP prestó mayor atención al análisis del aspecto financiero de los proyectos. El Acta de la Segunda Reunión del CT (septiembre de 2016) visibiliza con claridad lo aquí afirmado. En dicha ocasión, los veinticuatro proyectos en implementación fueron analizados para identificar en qué consistía cada bien o servicio adquirido con los recursos asignados, cuál era el remanente de aquellos y qué fondos adicionales iban o no ser aprobados. La dimensión sustantiva de los proyectos (el análisis del aporte de los proyectos para el logro de los ED del UNDAF 2013-2017) no tuvo espacio ni en la reunión ni en el registro de lo discutido en ella.
81. Las reuniones del CT estaban centradas en la revisión de los proyectos que las agencias del Sistema de Naciones Unidas implementaban con los sectores del gobierno.

¹⁷ Lo aquí advertido plantea un riesgo: la condicionalidad de la agenda de discusión del Comité Directivo a lo que el Comité Técnico prepara para ser tratado.

¹⁸ Este documento es uno de los pocos a los que se tuvo acceso en el marco del trabajo de campo de la evaluación.

Cada agencia describía y sustentaba las actividades que debían ser realizadas durante el siguiente período en el marco de dichos proyectos y, a la vez, solicitaba los recursos necesarios para su ejecución. Era común que la recepción de dichos recursos ocurriera varios meses después de su aprobación por el CD. Por lo tanto, era usual que la implementación de las actividades previstas estuviera desfasada respecto de lo planificado, tal como se afirmó anteriormente.

82. Ni el Sistema de Naciones Unidas ni el gobierno de Guinea Ecuatorial establecieron las capacidades necesarias para el monitoreo estratégico del UNDAF 2013-2017. Ninguno asignó los recursos necesarios para contar con información frecuente sobre el nivel de logro de los cambios deseados (y no solo sobre el uso de los recursos asignados). Dicha ausencia repercutió en el mecanismo de monitoreo establecido: el CP careció de referentes válidos para poder tomar decisiones informadas sobre qué priorizar, reforzar o dejar en el marco del programa de cooperación.
83. Además, hasta fines de 2015, el gobierno transfería a la cuenta del PNUD no solo los recursos solicitados por dicha agencia, sino también el de otras más. Ocurría así una intermediación financiera. Una vez recibido el dinero en su cuenta, el PNUD distribuía entre las demás los montos correspondientes. Como dicha operación de intermediación tenía un costo (además que extendía el período de retraso de disponibilidad de recursos), las agencias solicitaron dejarla sin efecto. Ello condujo a que, a partir de 2016, cada agencia recibiera en su propia cuenta bancaria los fondos solicitados al gobierno. Sin embargo, dicha medida financiera no resolvió el problema de la mencionada demora.

4.1.3.2 Respeto del Grupo Técnico de Monitoreo y Evaluación

84. Según las orientaciones del UNDG utilizadas para la elaboración del UNDAF 2013-2017 de Guinea Ecuatorial, tras su aprobación oficial, al interior del Sistema de Naciones Unidas debieron conformarse no solo grupos temáticos que acompañasen al gobierno en la implementación de los P para alcanzar los ocho ED, sino también debió establecerse un GT-M&E, el cual tenía como responsabilidad principal velar por el carácter técnico de la producción, registro y administración de las evidencias que dieran cuenta del nivel de logro de los resultados esperados.
85. Dentro de sus funciones esperadas, el GT-M&E debía promover la revisión de la pertinencia y efectividad de los indicadores propuestos y su correspondiente ajuste en algún momento del ciclo de vida del UNDAF, si fuera necesario. En el caso de Guinea Ecuatorial ello no ocurrió, debido a que dicho grupo técnico no fue conformado en ningún momento de su implementación.
86. Los factores que explican tal vacío están relacionados con las características comunes del conjunto de agencias presentes en Guinea Ecuatorial durante el período 2013-2017: por un lado, la composición de los recursos humanos al interior de cada agencia está por debajo de lo esperado, es decir, el personal tanto programático como administrativo es menor al mínimo requerido, y por otro, la prioridad en la asignación de aquellos aspectos estaba relacionada con la respuesta a las demandas de determinados sectores gubernamentales. En dicho contexto, las preocupaciones

en torno a la gestión de evidencias sobre el proceso y los resultados del UNDAF resultaban secundarias.

87. Del conjunto de agencias residentes en Guinea Ecuatorial durante el trabajo de campo de esta evaluación, tan solo dos de ellas tenían personal cuyas funciones estaban vinculadas directamente con el monitoreo y evaluación de las intervenciones. En las demás agencias, dichas funciones estaban asignadas, entre otras, a algunos puntos focales que no necesariamente tenían formación o experiencia previa al respecto.
88. Así, los ministerios involucrados en la implementación del UNDAF y las propias agencias de las Naciones Unidas estuvieron más ocupados en la ejecución de las actividades correspondientes a los proyectos allí definidos que en la producción técnica de información que dé cuenta de su nivel de implementación, su calidad y alcance y su contribución para el logro de los ED correspondientes¹⁹.

¹⁹ Si bien esta misma constatación fue advertida en el marco de la revisión de medio término del UNDAF realizada a principios de 2016, llama la atención que, desde ese entonces hasta el momento de ejecución de la presente evaluación, el Sistema de Naciones Unidas en Guinea Ecuatorial no haya tomado decisiones y actuado proactivamente para cubrir el vacío aquí explicitado.

4.2 Hallazgos relativos a los efectos

89. En el marco del UNDAF, los ED —también denominados *outcomes*— constituyen el conjunto de cambios esperados y priorizados en la capacidad y desempeño de la estructura institucional de un determinado país, los cuales promueven y facilitan una mejora sustantiva en el proceso de desarrollo de las personas²⁰. Tal como se precisó anteriormente, en el UNDAF 2013-2017 de Guinea Ecuatorial fueron definidos ocho ED, es decir, un número mínimo de transformaciones sustanciales en el desempeño de la gestión pública por medio de las cuales los ciudadanos debían mejorar su capacidad y experiencia de vida.
90. En esta sección se puntualizan los hallazgos respecto del nivel de logro de dichos ED. En torno a cada uno de ellos, son advertidas o presentadas las evidencias que han podido ser identificadas durante el trabajo de campo de la evaluación. Las fuentes de información utilizadas han sido: documentación oficial del gobierno y de las agencias de Naciones Unidas, bases de datos (de operaciones estadísticas y de ejercicios administrativos) y el contenido de las entrevistas aplicadas a personal clave de los ministerios, entidades públicas especializadas y Sistema de Naciones Unidas²¹. La triangulación de dichas fuentes permitió obtener lo que a continuación se afirma.

4.2.1 Efecto directo 1 (ED 1)

La población más vulnerable tiene acceso a los servicios sociales a través de políticas y programas de protección social.

91. El foco de atención del ED 1 giró alrededor de la promoción del acceso de la población vulnerable a servicios sociales en el marco de una política pública de protección social. El cambio aquí propuesto buscaba facilitar la atención gubernamental de las vulnerabilidades que las personas y las familias enfrentan en el plano social y económico. Ello implicaba no solo una reforma operativa de los servicios públicos (aspecto crucial de toda iniciativa de protección social), sino también una nueva estructuración del presupuesto público, es decir, un nuevo esquema de organización y priorización del uso de los recursos del Estado, donde la atención de las vulnerabilidades forma parte de los criterios de asignación.
92. El indicador propuesto para medir el nivel de concreción del ED 1 consistía en la existencia de un presupuesto público diferenciado para políticas y programas de

²⁰ La definición de efecto directo aquí propuesta recoge el espíritu del reciente texto publicado por UNDG (2016): “Interim United Nations Development Assistance Framework Guidance”.

²¹ Es importante advertir que la accesibilidad a la información gubernamental en Guinea Ecuatorial no siempre es posible: por un lado, las páginas web de los ministerios, o bien no están actualizadas o bien no publican información que dé cuenta tanto de sus planes sectoriales como de sus resultados, y por otro, cuando son entrevistados los funcionarios públicos —incluso de alto nivel—, manifiestan no estar autorizados tanto para dar cuenta de lo hecho por el sector como para compartir documentación producida (por ejemplo, los informes trimestrales de la Agencia Nacional de Guinea Ecuatorial Horizonte 2020).

protección social. Dicho tipo de presupuesto no llegó a establecerse en el marco del actual UNDAF. Ninguna de las agencias de Naciones Unidas trabajó con el Ministerio de Economía, Planificación e Inversiones Públicas (MEPIP) para conseguir dicha estructura presupuestal. Por lo tanto, dicho indicador no resultó ni relevante ni operativo²².

93. En los últimos años, a partir de los procesos de incidencia realizados por algunas agencias residentes del Sistema de Naciones Unidas en Guinea Ecuatorial, fueron creadas las condiciones para la inclusión de la protección social dentro de la agenda de discusión con algunos sectores gubernamentales. Alineado con lo establecido en el UNDAF 2013-2017, y como consecuencia de dicho intercambio, fue solicitada al Sistema de Naciones Unidas la formulación de un Programa Conjunto (PC) que sirviera de insumo inicial para el establecimiento de un Sistema de Protección Social (SPS) en el país.
94. Dicho PC fue elaborado a partir del liderazgo y coordinación de UNICEF y con la participación del personal técnico de FAO, OMS, PNUD, UNFPA y ONUSIDA y de la OCR. Después de varias versiones preliminares, el PC fue presentado oficialmente en abril de 2016. Dicha propuesta enfatizó la necesidad de que el marco legal, institucional y político vinculado con la protección social en el país sea revisado y mejorado. Asimismo, advirtió que la diversificación de las actividades económicas es imprescindible (para no depender exclusivamente de la extracción de hidrocarburos), abriendo oportunidades en el campo del turismo y agricultura, así como la priorización de los sectores de salud y educación en la asignación de los recursos públicos.
95. La formulación y presentación de este PC puede ser asumido como un componente del primero de los tres productos del ED 1. Cuando sea implementado adecuadamente y cuente con la asignación presupuestal correspondiente, servirá de factor dinamizador de un proceso de reflexión y toma de decisión nacional en torno a la protección social. Sin embargo, más allá de la presentación de esta propuesta, no hay mayor evidencia de logro alguno relacionado con el ED 1 y alguno de sus P.
96. Además, si bien hubo algunos esfuerzos iniciales por establecer mecanismos de protección social dentro de algunos ministerios, tal como estaba propuesto en el segundo P, estos resultaron diluidos porque no hubo ningún nivel de concreción de la Hoja de Ruta propuesta para el establecimiento de un Sistema de Protección Social (SPS) en el país, la cual fue expuesta en el marco de la presentación del mencionado PC. Más allá de la declaración formal del gobierno sobre el SPS como prioridad nacional, no hubo ninguna acción concreta que visibilizara el compromiso efectivo en torno a él.
97. El P relacionado con el acceso a centros provinciales de tecnologías de la información y comunicación resultó descolgado en el marco de este primer ED. En el marco del trabajo de campo, no fue identificada alguna evidencia que sirviera para dar cuenta

²² Esta misma situación (ausencia de pertinencia y aplicación) es común en el caso de varios indicadores del UNDAF 2013-2017 de Guinea Ecuatorial tal como podrá identificarse a lo largo de este informe de evaluación.

de qué fue lo que se hizo al respecto y en qué contribuyó en relación con el cambio esperado.

98. En el marco de esta evaluación, debe reconocerse que el gobierno hace algunos esfuerzos relacionados con la protección social (sobre todo en las áreas de salud y educación), pero sin un enfoque sistémico y careciendo de estructuras operativas para dicho fin. Además, no cuenta aún con un sistema operativo de focalización, es decir, de identificación del nivel de vulnerabilidad de las personas y familias²³. Se espera que la creación del RUS durante 2017, último año de implementación del UNDAF 2013-2017, ayude a poner en operación un sistema de focalización.
99. A partir de los hallazgos aquí descritos, se considera que el nivel de logro del ED 1 es bajo, ya que, más allá de los esfuerzos puntuales realizados para establecer dentro de la agenda pública la necesidad de asumir la protección social como una prioridad gubernamental (como ocurrió por medio del diseño del mencionado PC y la formulación de Hoja de Ruta), no se ha logrado establecer —por lo menos a menos de un año de culminar el presente UNDAF— ninguna política pública al respecto, y no se ha esbozado, por lo menos, una reestructuración del presupuesto público que priorice la atención de las vulnerabilidades de la población del país.

4.2.2 Efecto directo 2 (ED 2)

Población pobre de las áreas rurales y periurbanas, especialmente mujeres y jóvenes, aumentan sus ingresos productivos y sus oportunidades de empleo.

100. Según el Banco Mundial, en 2006 la tasa de incidencia de pobreza afectaba al 76,8% de la población²⁴. A pesar del auge de exportación de petróleo y otros bienes a fines de la década pasada e inicios de esta, la pobreza no ha podido ser revertida en el país²⁵. Actualmente no existe data oficial y accesible que especifique qué porcentaje de la población está bajo la línea de pobreza²⁶. Ante tal realidad, el ED 2 del UNDAF buscó promover las oportunidades de generación de recursos de las personas. Tres

²³ En torno a la focalización de familias y personas, en la década pasada UNICEF dio soporte técnico para el desarrollo de capacidades nacionales al respecto y para su aplicación. Sin embargo, después de algunas actividades aisladas, no prosperó dicho proceso al interior del gobierno.

²⁴ Este dato proviene del servicio de información socioeconómica que sobre los países pone a disposición en Banco Mundial. Información disponible en: <http://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.NAHC?locations=GQ&view=chart>

²⁵ Las cantidades de producción y exportación de petróleo y gases (como de sus productos derivados) y de algunos productos naturales (cacao y madera, por ejemplo) durante esos años pueden ser identificadas en una de las últimas publicaciones del Instituto Nacional de Estadísticas de Guinea Ecuatorial (INEGE) de noviembre de 2016: Guinea Ecuatorial en Cifras. Dicha publicación está disponible en: <http://www.inege.gq/publicaciones/GUINEA%20EN%20CIFRAS.pdf>

²⁶ Llama la atención que el INEGE no ofrezca dicha información ni por medio de su página web ni por medio de sus publicaciones.

agencias de Naciones Unidas estuvieron vinculadas directamente con el ED 2: PNUD, FAO y OIT.

101. Dicho ED 2 buscaba revertir las condiciones de vulnerabilidad económica en que se encontraban mujeres y jóvenes, especialmente en áreas rurales. La medición de su logro iba a ser identificada en función del porcentaje de población rural y periurbana que accedía a empleo y crédito, bajo el supuesto de que algunas operaciones estadísticas previstas entre 2013 y 2017 (IV Censo General de Población y Viviendas, I Censo General de Agricultura y Encuesta de Población Activa, Formación y Empleo) iban a ofrecer los insumos necesarios para su cálculo.
102. Según la lógica propuesta, el logro de dicho resultado iba a ser posible por medio de²⁷: (i) la promoción de unidades productivas rurales, las cuales recibirían financiamiento y apoyo para la comercialización de sus productos (P 2.1); (ii) la implementación de un Programa Nacional de Seguridad Alimentaria (P 2.2); (iii) el despliegue de un programa piloto de empleo periurbano (P 2.3), y (iv) la formulación de una política nacional de empleo y formación profesional (P 2.4).
103. En el marco del UNDAF 2013-2017, desde las agencias de Naciones Unidas se han apoyado las iniciativas gubernamentales dirigidas a promover el mejoramiento de los ingresos de las personas, sobre todo de quienes estaban situadas en espacios rurales. Si bien no se pudieron sacar adelante todos los proyectos tal como fueron formulados —como, por ejemplo, el relacionado con el financiamiento y apoyo a la comercialización de las unidades productivas rurales, donde PNUD tenía injerencia—, dicha agencia igual apoyó otra iniciativa gubernamental orientada al desarrollo social y económico, tal como establecía el Plan Nacional de Desarrollo Social y Económico Horizonte 2020 (PNDSE Horizonte 2020)²⁸.
104. Un año antes de la aprobación del UNDAF 2013-2017, a solicitud del gobierno, la FAO había formulado el Programa Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA), el cual había sido integrado dentro del marco de cooperación del Sistema de Naciones Unidas con el gobierno de Guinea Ecuatorial. Durante estos años, la implementación del PNSA ha sido posible gracias a tres proyectos: (i) programa para el desarrollo de la avicultura familiar; (ii) refuerzo de la seguridad alimentaria en el medio urbano de África Central, y (iii) refuerzo en la contribución de los productos forestales no maderables a la seguridad alimentaria de África Central.
105. Por medio de dichos proyectos, fueron desarrolladas o fortalecidas algunas capacidades productivas de la población —especialmente aquella ubicada en espacios rurales— en torno a crianza avícola y acceso y uso de semillas certificadas, por ejemplo. También se han dado importantes aportes al análisis de la legislación forestal y

²⁷ Cada iniciativa mencionada a continuación constituía un producto por medio del cual se iba a conseguir la concreción del ED 2.

²⁸ El proyecto que, en la práctica, reemplazó a la iniciativa dirigida a la promoción de unidades productivas rurales fue denominada “Apoyo a la implementación y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo Social y Económico al Horizonte 2020”.

se ha propuesto un plan de acción que promueva la producción de productos forestales no maderables. Todos estos procesos, impulsados en el marco del UNDAF 2013-2017, dinamizaron las relaciones entre los sectores gubernamentales y las agencias del sistema; sin embargo, no hay información disponible sobre su contribución al logro del ED 2, es decir, existe un vacío en términos de generación de evidencias por medio de las cuales pueda ser documentado el aporte efectivo de los proyectos a la plasmación del aumento de ingresos de la población²⁹.

106. La promoción del empleo urbano, sobre todo alrededor de la capital, por medio de la construcción de infraestructura social, también fue integrada como un medio para alcanzar el ED 2, así como la formulación de una política nacional de empleo y formación profesional. En este campo, el aporte técnico más importante de las Naciones Unidas iba a provenir de la OIT, agencia no residente del sistema en Guinea Ecuatorial. Lamentablemente, en el marco del proceso de evaluación, no fue posible identificar evidencia alguna acerca de lo que fue trabajado y logrado en el marco de este producto y cómo contribuyó en el logro del ED2³⁰.
107. La escasez de información disponible sobre lo logrado en el marco del ED 2, incluso al interior de cada uno de sus proyectos, no permite tener alguna evidencia sólida a partir de la cual se pueda afirmar en qué nivel la población pobre (ubicada en áreas rurales y periurbanas) ha vivido algún cambio en términos de aumento de ingresos y oportunidades de empleo³¹.
108. La documentación producida por el Sistema de Naciones Unidas al respecto da cuenta de procesos iniciados y en curso (concretamente se detallan las actividades que, o bien fueron realizadas, o bien están en implementación), pero no especifica si se está logrando o no algún nivel del cambio esperado³². La información producida por los sectores gubernamentales³³ vinculados con el ED 2 tampoco aporta significativamente al respecto.

²⁹ Una debilidad recurrente observada no solo en los proyectos relacionados con el ED 2, sino en el conjunto de proyectos definidos como medios para alcanzar los ocho ED definidos en el UNDAF 2013-2017, es la escasa o nula producción de información útil para su monitoreo y evaluación, a partir de lo cual podía ser estimado su contribución para el logro de los resultados esperados.

³⁰ Lo aquí mencionado alimenta la corriente de reflexión (y de preocupación) que existe al interior de las Naciones Unidas respecto de la participación efectiva de las agencias no residentes en el marco de los UNDAF.

³¹ Es importante reconocer que en Guinea Ecuatorial la producción de información sobre algunas variables económicas sí ha ocurrido, pero no necesariamente en torno a los resultados que fueron establecidos como efectos directos en el marco del UNDAF 2013-2017. Prueba de la producción estadística lograda es el conjunto de reportes estadísticos producidos en torno a Cuentas Nacionales. Información disponible en: [http://www.inege.gq/publicaciones/Las%20Cuentas%20Nacionales%20de%20Guinea%20Ecuatorial%202006-2013%20\(Versión%20Española\).pdf](http://www.inege.gq/publicaciones/Las%20Cuentas%20Nacionales%20de%20Guinea%20Ecuatorial%202006-2013%20(Versión%20Española).pdf)

³² Aspecto común en relación con el conjunto de ED del UNDAF 2013-2017.

³³ Aquí se encuentran: Ministerio de Economía, Planificación e Inversiones Públicas, Ministerio de Agricultura y Ministerio de Hacienda y Presupuestos, así como el INEGE.

109. A partir del conjunto de hallazgos aquí advertidos respecto del ED 2 (mínima producción de información del aporte de los proyectos implementados al logro de los cambios esperados, ausencia de evidencias oficiales relacionadas con el nivel de acceso a empleo y crédito por la población priorizada, vacío operativo en el terreno de una de las agencias de Naciones Unidas, etc.) se puede afirmar que el nivel de logro del ED 2 es nulo. Si bien el aumento del ingreso productivo y de las oportunidades de empleo para la población vulnerable (mujeres y jóvenes) constituía una demanda real, no se alcanzó ningún cambio significativo y demostrable en relación con dichas prioridades³⁴.

4.2.3 Efecto directo 3 (ED 3)

Se ha fortalecido el capital humano del país para alcanzar los objetivos de la Agenda 2020.

110. El ED 3 centró su atención en el desarrollo y fortalecimiento de las capacidades de la población de Guinea Ecuatorial para que pudiera tener las condiciones necesarias que favorezcan el logro de los desafíos planteados en su plan nacional de desarrollo. La medición del nivel de logro del ED 3 iba a darse por medio de dos formas: a través de la evolución de la tasa de escolarización³⁵ (a partir de la expectativa de que sea cada vez mayor el porcentaje personas en edad escolar que accede al servicio educativo) y mediante la existencia de un Plan Sectorial de Educación revisado³⁶.

111. La teoría de cambio previsto en el ED 3 asumía que el fortalecimiento del capital humano, a ser logrado de manera gradual, iba a ser resultado de: (i) la ampliación del acceso de niñas y niños a servicios educativos de calidad (P 3.1); (ii) el levantamiento de evidencias respecto de las demandas del mercado de trabajo (P 3.2); (iii) la implementación de un programa de formación vocacional sobre la base de la identificación de las demandas de competencias previamente mencionado (P 3.3), y (iv) el fortalecimiento de la formación docente (P 3.4).

³⁴ Lo aquí afirmado no niega que las agencias del Sistema de Naciones Unidas en Guinea Ecuatorial hayan realizado esfuerzos: basta observar el conjunto de proyectos implementados por el PNUD y la FAO en el marco del presente UNDAF 2013-2017, pero estos, por un lado, no han logrado aportar significativamente al logro de los cambios esperados, y por otro, tienen limitaciones en términos de producción y gestión de evidencias sobre su contribución.

³⁵ De acuerdo con la data disponible, el comportamiento de la tasa neta de escolarización en la primera década de este siglo ha sido muy positivo en Guinea Ecuatorial: mientras en 2001-2002 el valor que tenía dicho indicador era de 51%, en 2008-2009 sube a 79%. Información disponible en: http://www.aho.afro.who.int/profiles_information/index.php/Equatorial_Guinea:Other_MDGs

³⁶ Desde su inicio, el planteamiento del ED 3 y de los medios a través de los cuales iba a ser medido su nivel de concreción, tal como está planteado en el UNDAF 2013-2017, presenta un problema grave: no está operativamente definido qué está detrás de la aspiración de fortalecimiento de capital humano.

112. Fueron cuatro las agencias de Naciones Unidas comprometidas en logro del ED 3 y en la realización de su correspondientes P: PNUD, UNICEF, UNESCO y OIT³⁷. En cuanto al gobierno, los sectores comprometidos directamente fueron el Ministerio de Educación y Ciencia y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. También estuvo involucrada la cooperación bilateral: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y Cooperación Cubana (CC), además de empresas del sector privado.
113. En los últimos años, en el marco del UNDAF 2013-2017, dentro del sector educación se han fortalecido iniciativas que, habiendo iniciado años atrás, han contribuido, por un lado, a la ampliación del acceso, y por otro, a la mejora en la calidad del servicio educativo. Una de ellas fue el fortalecimiento realizado del modelo educativo denominado Escuela Amiga de los Niños, el cual proviene de la experiencia global de UNICEF y que el gobierno estimó pertinente para su contexto particular, previa adaptación local. Dicho modelo educativo sigue vigente por su enfoque multidimensional del proceso educativo.
114. Otra iniciativa que ha aportado al logro del ED 3, pero que tiene un origen anterior al UNDAF 2013-2017, ha sido el Programa de Desarrollo Educativo de Guinea Ecuatorial (PRODEGE). Por medio de sus tres componentes (Formación Docente, Escuelas Activas y Reforzamiento Institucional), esta asociación público-privada (APP) ha continuado ofreciendo insumos e implementando procesos conducentes a la mejora del servicio educativo proveído por el Estado en estos últimos años³⁸. Su importancia operativa en el campo educativo ha llegado a ser tan grande que ha ido desplazando gradualmente, en la práctica, a las agencias del Sistema de Naciones Unidas que estaban involucradas anteriormente en el apoyo técnico y financiero del proceso de mejora de la educación pública³⁹.
115. Si bien las iniciativas mencionadas en los dos párrafos anteriores no tuvieron su origen en el UNDAF 2013-2017 y su presupuesto operativo tampoco dependía del programa de cooperación, estuvieron alineadas al ED 3 y contribuyeron al logro del mismo. En el marco del UNDAF 2013-2017, tal como se explicó en un párrafo previo, las agencias vinculadas con el sector educación dedicaron sus esfuerzos, sobre todo, a labores de abogacía en torno a la promoción de la matrícula escolar de niñas y niños (campañas de sensibilización y movilización social en el nivel comunitario) y

³⁷ Es importante advertir de tan solo tres de las cuatro agencias aquí especificadas tienen residencia en Guinea Ecuatorial. Tal como se advirtió en una nota anterior, la condición o no de ser agencia residente explica, en muchos casos, por qué se ha podido o no avanzar en algún nivel de implementación del UNDAF durante su ciclo de vida.

³⁸ Es importante revisar la historia de la educación en Guinea Ecuatorial que propone Bivine (2010). Por medio de ella puede identificarse el valor público creado en los niveles educativos de preescolar y primaria a partir de la implementación de PRODEGE.

³⁹ En el marco del trabajo de campo, a partir de las entrevistas aplicadas a representantes de las agencias residentes, se pudo identificar que reconocen que su principal aporte está en la incidencia política en favor de la vigencia de los derechos humanos, sobre todo por la disminución significativa de recursos al interior de la ONU.

mejora de la educación de las niñas, por ejemplo⁴⁰. Por medio de estas acciones, a lo largo de los años, se ha promovido la equidad entre varones y mujeres, aspecto que gradualmente ha ido siendo asumido de manera más efectiva dentro de la agenda de gestión gubernamental⁴¹.

116. Tal como evidencia el reporte preparado por PRODEGE (2015), la matrícula en los diversos niveles educativos ha ido reflejando la igualdad de oportunidades que tienen niñas y niños en Guinea Ecuatorial. Así, mientras en educación infantil y preescolar la distribución de la matrícula entre 2014 y 2015 llegó a ser de 50,1% para varones y 49,9% para mujeres, en educación primaria fue de 51,4% y 48,6%, respectivamente, en esos mismos años. En educación secundaria los valores también fueron cercanos entre varones y mujeres: 51,1% y 48,9%, respectivamente.
117. PRODEGE también ha estado a cargo del diseño e implementación del programa de fortalecimiento docente planteado como el último producto que iba a promover el logro del ED 3. Hasta la fecha, ha involucrado a dos diferentes tipos de beneficiarios: en primer lugar, a quienes, sin haber sido formados como docentes y habiendo asumido dicha función años atrás, habían aprobado el proceso de selección del programa de fortalecimiento, y en segundo lugar, a quienes no habían sido seleccionados inicialmente como sus beneficiarios. Durante el período de trabajo de campo no pudo recogerse información específica sobre el porcentaje de docentes fortalecidos respecto del total planificado.
118. Lo mencionado en el párrafo anterior da cuenta de una política de formación docente que opera de manera fáctica en Guinea Ecuatorial, es decir, que se invierte en torno a la mejora de las competencias de quienes forman parte del sector educación y son responsables de la provisión del servicio educativo. Sin embargo, como instrumento de política pública, no existe ninguna política de formación docente formalmente aprobada (por lo menos hasta el momento de realización de la presente evaluación) que ofrezca el marco regulatorio necesario.
119. En el marco del UNDAF 2013-2017, en el país también ha ido implementándose un proyecto enfocado en el mejoramiento y actualización de algunas áreas curriculares de los niveles educativos de primaria y secundaria. Dicha iniciativa ha sido implementada directamente por PNUD entre 2014 y 2015, para lo cual recibió recursos del gobierno y contribuyó con recursos propios (ejecutando durante esos años un

⁴⁰ Tan solo durante los años 2014 y 2015, UNICEF dedicó un poco más de medio millón de dólares —es decir, 66% de lo recibido del gobierno y aportado por dicha agencia— a desarrollar el proyecto denominado Educación de Base, el cual incluía la capacitación docente y comunitaria en el ámbito subnacional y la promoción de la matrícula oportuna de niños y niñas, entre otros aspectos. Con tal cantidad de recursos disponibles (cuya parte gubernamental era entregada, casi siempre con un retraso de seis meses respecto de lo previsto), lo que podía hacer no era mucho sabiendo los altos costos de operación existentes en Guinea Ecuatorial. Para mayor información sobre el uso efectivo de presupuesto contemplado, revisar el Reporte de Utilización y Solicitud de Fondos UNDAF 2013-2017 Agencias SNU.

⁴¹ La promoción de la equidad entre varones y mujeres por las agencias de Naciones Unidas en Guinea Ecuatorial no solo formó parte del UNDAF 2013-2017, sino también de la anterior versión del programa de cooperación y de la acción bilateral de cada agencia con el gobierno.

poco más de medio millón de dólares). Las áreas curriculares que han venido siendo atendidas son: ciencia, tecnología y matemáticas⁴².

120. Según lo reportado en el Informe Nacional de Guinea Ecuatorial sobre los ODM 2015, la tasa de matrícula ha tenido una evolución creciente en el país: en el ámbito global, ha pasado de 62,22 (en el bienio 2009-2010) a 65,04% (durante 2010-2011), llegando a 69,65% (en 2011-2012). La diferenciación de este indicador por sexo da cuenta de que el incremento de matrícula ha sido mayor en el caso de las mujeres a lo largo de esos mismos años, tal como expresa la Tabla 6. Este mismo indicador ofrece evidencias respecto de que han sido sobre todo mujeres quienes más han participado de manera formal dentro del sistema educativo⁴³.

Tabla 6

Evolución bianual de tasa neta de matrícula

Categorías	Años escolares			Variación interanual
	2009-2010	2010-2011	2011-2012	
Global	62,22	65,04	69,65	1,86
Varones	61,95	64,59	69,19	
Mujeres	62,51	65,50	70,13	

Elaboración propia.

Fuente: Informe Nacional de Guinea Ecuatorial sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio 2015.

121. El sector educación y las contrapartes involucradas en la provisión del servicio educativo en Guinea Ecuatorial aún están desarrollando el proceso de revisión del Plan Sectorial de Educación vigente. Durante el trabajo de campo correspondiente a la presente evaluación, esta fue la referencia recibida desde diversos ángulos. Por ello no se puede afirmar con contundencia algo al respecto. Sin embargo, el desarrollo de este proceso de revisión, sobre el cual no se ha podido recoger y analizar evidencia objetiva, constituye una señal positiva del proceso de establecimiento de un curso de acción determinado para el servicio educativo en el país.

122. Lo señalado hasta aquí respecto de lo realizado en el marco del UNDAF 2013-2017 para el fortalecimiento del capital humano en Guinea Ecuatorial sirve para afirmar que, en términos generales, el ED 3 aún no ha sido alcanzado plenamente, a pesar

⁴² PNUD desarrolla alrededor de doce proyectos en el marco del UNDAF 2013-2017. El mencionado aquí se denomina: Apoyo al Programa de Desarrollo Integrado para la Educación en Ciencia, Tecnología y Matemáticas en Guinea Ecuatorial. Si bien en la Matriz de Resultados está especificado que UNESCO también está comprometido con este producto, en la práctica tan solo ha sido PNUD la agencia que lo implementa.

⁴³ Cabe advertir que la mayor participación de las mujeres dentro del sistema educativo no implica necesariamente su culminación. El porcentaje de truncamiento del proceso educativo de niñas, adolescentes y jóvenes mujeres es todavía alto en Guinea Ecuatorial, debido a su involucramiento en actividades económicas, embarazo precoz y orientaciones culturales.

de los esfuerzos hechos por el gobierno y el apoyo dado por el Sistema de las Naciones Unidas en torno a la educación (focalizado, sobre todo, en la ampliación de la cobertura escolar en los niveles de preescolar y primaria). Asimismo, en relación con cualquiera de los niveles educativos, la dimensión de la calidad de la educación no ha sido atendida todavía convenientemente⁴⁴. Por tanto, según los hallazgos advertidos, se puede afirmar que el nivel de logro del ED 3 es medio.

123. No es posible negar el ascenso porcentual de la matrícula en cualquiera de sus niveles educativos en general, basado en los esfuerzos emprendidos por el gobierno en los últimos diez años y en el aporte de modelos, prácticas y estrategias de modernización educativa provenientes de algunas agencias del Sistema de Naciones Unidas y de la empresa privada, pero la ampliación del número de participantes dentro del sistema educativo no asegura, por sí sola, el logro del ED 3: el fortalecimiento del capital humano demanda una intervención de carácter integral en los campos de: identificación de demandas, organización del sistema educativo, contenidos educativos, definición de estándares, medición de logros, asignación de plazas, etc., aspectos que no han sido necesariamente incluidos en el conjunto de esfuerzos emprendidos en estos años.
124. En el marco del trabajo de campo de la presente evaluación, no fue posible encontrar evidencias objetivas relacionadas con el diagnóstico de las demandas del mercado de trabajo local y nacional que había sido planteado como un producto que, al igual que otros dos más, iba a contribuir con el proceso de fortalecimiento del capital humano en el país (en la medida en que dicho estudio de necesidades iba a definir las capacidades que tienen significado económico en el mercado de trabajo y que el sistema educativo, por medio de sus diversos niveles y modalidades, tenía que asumir como referentes de los procesos de formación). En torno a la atención de la formación vocacional, tampoco fue posible identificar alguna referencia. Ninguna de las agencias involucradas en el ED 3 compartió alguna referencia al respecto.
125. Además de lo especificado en los párrafos anteriores, existen varios aspectos educativos que aún requieren de una atención integral en Guinea Ecuatorial. Uno de ellos es el relacionado con la profesionalización de los docentes, otro es el vinculado con la infraestructura educativa en términos de cantidad (para albergar convenientemente a los estudiantes según los estándares internacionales, sobre todo en el caso de educación preescolar) y de adecuación (que faciliten procesos de enseñanza - aprendizaje significativo). Otros son el abandono escolar y la sobreedad, la valoración social del profesorado y la medición del rendimiento escolar (evaluación estandarizada de logros educativos)⁴⁵. Llama la atención que, tanto en el CCA como en el

⁴⁴ Durante las entrevistas con diversos actores sociales vinculados con la dimensión educativa, la calidad del servicio educativo brindado en el país no fue objeto de preocupación para los informantes claves. Este tema fue abordado a partir de la propuesta de preguntas directas sobre dicho tema.

⁴⁵ Los valores de estos indicadores y otros reportados en el Anuario Estadístico de la Educación Infantil y Preescolar, Primaria, Secundaria y Enseñanza Técnica y Profesional (2014-2015), producido por PRODEGE (2016), llaman la atención y definen las prioridades educativas que este país debe asumir con urgencia.

UNDAF 2013-2017, estos aspectos no hayan sido integrados dentro de las prioridades de atención.

126. De acuerdo con lo encontrado durante el trabajo de campo respecto al ED 3, no ha habido una aproximación conjunta de las agencias involucradas para explotar las fortalezas y crear sinergias de manera sistemática, llegando, incluso, a trabajar sin coordinación con otros actores de cooperación internacional. Lo aquí afirmado revela algunas evidencias de un estilo de gestión del UNDAF 2013-2017, caracterizado por la ausencia de coordinación interagencial.

4.2.4 Efecto directo 4 (ED 4)

La población, especialmente mujeres, niños, niñas y jóvenes, tienen mejores niveles de salud.

127. El ED 4 estuvo centrado en la mejora de la salud de las personas, de preferencia en mujeres, niños, niñas y jóvenes. La medición de su nivel de logro iba a ser posible a partir del comportamiento de tres indicadores claves: mortalidad infantil, mortalidad materna y prevalencia de VIH/sida en jóvenes (15 a 24 años).
128. La lógica de intervención para alcanzar tal cambio incluía: (i) el fortalecimiento de las capacidades nacionales para garantizar la sobrevivencia infantil (P 4.1); (ii) la ampliación del acceso y uso de los servicios de salud sexual y reproductiva, (P 4.2); (iii) el incremento de información y formación sobre derechos sexuales y reproductivos (P 4.3); (iv) el fortalecimiento de capacidades para la reducción y control de VIH/sida, TBC, malaria y otras enfermedades (P 4.4); (v) la adopción de hábitos saludables (P 4.5), y (vi) el aumento de la capacidad nacional de análisis de enfermedades no transmisibles (P 4.6).
129. Las agencias del sistema de Naciones Unidas involucradas en la concreción del ED 4 eran: OMS, PNUD, UNFPA, UNICEF y UNESCO. Por el sector gubernamental estaban participando el Ministerio de Sanidad y Bienestar Social, el Ministerio de Educación y Ciencia, el Ministerio de Información y Turismo y el Ministerio de Asuntos Sociales e Igualdad de Género También el sector privado y la cooperación internacional estaban incluidos como socios dentro de los procesos de implementación.
130. El mejoramiento de los niveles de salud de la población en Guinea Ecuatorial en los últimos años ha sido posible gracias a la implementación efectiva de algunos planes estratégicos sectoriales. Uno de ellos fue el Plan Estratégico de Atención de la Infancia, el cual fue elaborado, aprobado, y sobre todo presupuestado con recursos públicos. A partir de él, los servicios pediátricos fueron mejorados en términos de cobertura y aplicación de estándares internacionales de atención (en el marco de la Atención Integrada a las Enfermedades Prevalentes de la Infancia - AIEPI). En el marco de los distintos planes de salud implementados por el sector salud, con el apoyo técnico de las agencias del Sistema de Naciones Unidas, han ocurrido algunos cambios significativos en términos de salud pública en el país, tal como da cuenta el Informe Nacional de Guinea Ecuatorial sobre los ODM 2015.

131. Muestra de ello es que la mortalidad infantil ha descendido significativamente a lo largo de las últimas décadas: mientras en 1990 eran 123 por cada 1 000 nacidos vivos los casos de niños muertos antes de cumplir los cinco años de vida, veintiún años después dicha cifra descendió a 65 por cada 1 000. Tal descenso fue producto de un conjunto de decisiones públicas implementadas en materia de salud desde hace tiempo, pero fortalecidas en los últimos años: la prevención y atención sanitaria del paludismo, infecciones respiratorias agudas (IRA) y enfermedades diarreicas agudas (EDA). En todo este proceso, la asistencia técnica y especializada del personal de las agencias de Naciones Unidas involucradas en el sector salud ha sido un factor clave, sobre todo en estos últimos años.
132. En relación con el calendario nacional de vacunación, especialmente dirigido hacia la población infantil, dentro del país también se han conseguido logros significativos, especialmente en cuanto a la introducción de varios antígenos que años atrás no estaban disponibles y que no eran proveídos a la población. Sin embargo, a pesar de dichos logros, aún la cobertura vacunal es baja (porcentaje de niños y niñas que debieron recibir paquete completo de vacunas a una edad determinada), situándose Guinea Ecuatorial dentro del segmento de países con los valores más bajos⁴⁶.
133. Entre las razones que explican la fragilidad de la cobertura vacunal están: el presupuesto insuficiente para el Programa Ampliado de Vacunación, la ausencia de un Plan Estratégico Quinquenal, además de la ruptura de stock que ocurre en Guinea Ecuatorial⁴⁷, situación que llama significativamente la atención al advertir que ello ocurre en un país que cuenta con recursos públicos, que es relativamente pequeño en términos geográficos, que en términos demográficos no es grande, que no contiene población de difícil acceso, que no tiene conflictos sociales internos y que ha recibido (años atrás) el apoyo directo y continuo de la cooperación internacional.
134. En el marco de los cambios que han ocurrido dentro del sistema de salud nacional en los últimos años, es posible advertir: la introducción de la vitamina A dentro del calendario de vacunas y el establecimiento de un dispositivo de Vigilancia Integral de Enfermedad y Respuesta (VIER), el cual proviene de la experiencia global de la OMS y se adaptó al contexto nacional en circunstancias en que había riesgo de que

⁴⁶ La literatura internacional sobre cobertura vacunal ofrece evidencias respecto de cuáles son los factores que promueven su incremento. Algunos son: (i) cuando la población vulnerable (más pobre) cuenta con acceso permanente a los servicios de inmunización (en cualquier lugar y en todo momento del año); (ii) cuando los mismos beneficiarios y sus comunidades de referencia participan en su promoción y aplicación, y (iii) cuando las estructuras de los servicios de salud son sólidas en términos de continuidad, monitoreo y evaluación. En el caso de Guinea Ecuatorial, estos factores no están necesariamente garantizados. Puede revisarse mayor evidencia al respecto en la siguiente página web de la OMS: <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs378/es/>

⁴⁷ Revisión externa del Programa Ampliado de Vacunación - febrero, 2016

el ébola apareciera en el territorio nacional a causa de las migraciones internacionales⁴⁸. La contribución de UNICEF en términos de movilización social también fue crucial para que no hubiera casos de ébola en el país, además de otros para cortar la circulación de la poliomielitis. También se logró el incremento del porcentaje tanto de viviendas que cuentan con mosquiteros (aunque parcialmente, ya que se trata solo de la isla de Bioko)⁴⁹ y de madres que practican lactancia materna exclusiva⁵⁰.

135. En torno a la reducción de la mortalidad materna y neonatal, también se han hecho esfuerzos importantes durante la vigencia del actual UNDAF. Su correspondiente Hoja de Ruta (establecida ya en 2008) continuó siendo implementada y se iniciaron los preparativos para su evaluación y nueva edición en asociación con el Ministerio de Salud y demás actores involucrados. Pero no se ha avanzado mucho en torno al establecimiento del Comité Nacional de Salud Reproductiva (que integra un componente vinculado con la transmisión vertical del VIH/sida) ya que tan solo fue planeada su conformación, sin que aún se haya logrado establecer.
136. En relación con el VIH/sida, en el marco del UNDAF 2013-2017 se han logrado algunos cambios importantes en el país a partir de los proyectos que algunas agencias han ido implementando a pesar de las dificultades afrontadas en términos de disponibilidad oportuna de los fondos requeridos. Por ejemplo, UNICEF, por medio del proyecto de prevención, implementado de la mano con la unidad técnica correspondiente del sector salud, ha logrado no solo que un mayor número de jóvenes acceda a mayor información acerca de esta enfermedad y que sepa cómo evitar el contagio, sino que también cuenten con las necesarias habilidades para la vida y así puedan poner en práctica lo que aprenden. En ese sentido, nuevas prácticas de vida han comenzado a socializarse entre los jóvenes que están expuestos al riesgo.
137. La prevención de la transmisión vertical de esta enfermedad también ha sido objeto de trabajo durante estos últimos años. Si bien el financiamiento del diagnóstico y tratamiento del VIH/sida es responsabilidad gubernamental, lo cual universaliza dichos servicios de salud, el acceso a antirretrovirales entre quienes viven con infección avanzada de VIH no llega aún a todos. Según el informe nacional de los ODM mencionado anteriormente, en 2011 dichos antirretrovirales apenas cubría al

⁴⁸ La implementación nacional del VIER fue funcional para el contexto en que se encontraba el país y promovió la elaboración e implementación de instrumentos y bases de datos adicionales de vigilancia epidemiológica, los cuales fueron financiados por fuentes financieras distintas de la del UNDAF.

⁴⁹ En medio de las entrevistas con personal gubernamental y del Sistema de Naciones Unidas en torno al uso de redes mosquiteras, pudo identificarse una preocupación importante: los esfuerzos gubernamentales por su aplicación en el territorio continental están detenidos tiempo atrás debido a la limitación de fondos, ya que fueron agotados los recursos de un programa de cooperación internacional (programa de paludismo) y el gobierno aún no ha asignado presupuesto público para su continuidad.

⁵⁰ Estos cambios positivos en relación con la salud en Guinea Ecuatorial fueron referidos por personal de las agencias de Naciones Unidas. Lamentablemente, si bien fueron precisados algunos valores estadísticos para cada caso, al no tener una fuente de información oficial no se puede consignar aquí mayor detalle al respecto.

60,20% de la población que lo necesitaba y en 2012 subió a 75,40% del mismo universo. Lamentablemente, en el marco del trabajo de campo de la evaluación, no ha sido posible acceder a data más reciente al respecto.

138. A pesar de las mejoras logradas en los últimos años, aún es común en Guinea Ecuatorial que la población recurra a curanderos (médicos tradicionales) para solucionar sus dolencias, ya que perciben que los servicios de salud no son eficaces. Además de ello, los centros de salud no tienen planificación en términos de aprovisionamiento y mantenimiento de recursos, y los hospitales regionales, si bien son utilizados por la población, se encuentran saturados y su sistema de gestión descentralizada no funciona totalmente.
139. Los esfuerzos hechos, en el marco del UNDAF 2013-2017, en relación con la mejora de la salud de la población, especialmente de mujeres, niñas, niños y jóvenes, han sido diversos y, a la vez, complejos en Guinea Ecuatorial. Los resultados alcanzados dan cuenta de mejoras significativas logradas en la cobertura de los servicios de salud. La contribución técnica de las agencias de Naciones Unidas involucradas ha sido clave y necesaria, pero aún hay varios desafíos por cubrir en términos de servicios de salud. De allí que a partir de lo descrito en los párrafos anteriores se puede afirmar que el nivel de logro del ED 4 es medio, pero mostrando indicios de una tendencia positiva.

4.2.5 Efecto directo 5 (ED 5)

Las instituciones públicas han fortalecido su capacidad de promover y proteger los derechos humanos de la población y la igualdad de género.

140. El ED 5 estuvo centrado en el fortalecimiento de las funciones de promoción y defensa de los derechos humanos que la institucionalidad pública existente en el país debe realizar. El nivel de logro de dicho cambio iba a ser medido por medio de la existencia y aplicación de un conjunto de mediaciones, tales como la Hoja de Ruta de implementación de las recomendaciones de la EPU, el Comité de Seguimiento de dichas recomendaciones, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Código de Familia y la proporción de escaños del parlamento ocupado por mujeres.
141. Fueron cinco las agencias del Sistema de Naciones Unidas que estaban relacionadas con el ED 5: UNFPA, UNICEF, PNUD, UNESCO y UNCHR/DCA. En cuanto al sector gubernamental, básicamente estaba involucrada la Primatura de Gobierno, la Comisión Nacional de derechos Humanos, el Comité Nacional de Derechos del Niño, el Ministerio del Interior, la Jefatura de Gobierno, etc.
142. El logro del ED 5, según el marco de resultados propuesto, iba a ser posible por medio de tres procesos: (i) el establecimiento de un marco legislativo nacional que ratificara los instrumentos internacionales existentes en relación con los derechos humanos (P 5.1); (ii) el fortalecimiento de la institucionalidad encargada de la promoción y empoderamiento de las mujeres (P 5.2), y (iii) el fortalecimiento de las capacidades de gestión de las ONG nacionales (P 5.3).

143. Una de las señales que iba a mostrar algún nivel de avance en relación con el ED 5 era que el informe del Comité de Seguimiento de las Recomendaciones de la EPU fuera sometido al Consejo de Derechos Humanos. Dicho reporte fue sometido, pero sobre la fiabilidad de su contenido hay dudas entre los mismos funcionarios gubernamentales, ya que no hay claridad sobre las fuentes de información que lo sustentan⁵¹. Esta situación hace visible la naturaleza aún precaria de la gestión de información, no solo en relación con los derechos humanos sino respecto de todas las dimensiones de la vida social en el país.
144. Otra forma de visibilizar algún nivel de logro del ED 5 era por medio de la conformación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Esta fue establecida y sus representantes han participado en eventos internacionales donde han sido presentados los avances que el país ha hecho para asumir los Principios de París. Sin embargo, dicha comisión aún no ha logrado la acreditación correspondiente del Consejo Internacional de Coordinación de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos⁵². La existencia de una comisión como esta no es garantía de la aplicación y respeto de los derechos humanos. Uno de sus desafíos inmediatos es posicionarse en la defensa de los derechos humanos de las personas más vulnerables de Guinea Ecuatorial.
145. La aprobación y promulgación del Código de Familia, cuyo borrador ya existía desde hace varios años atrás, era otra manera de atestiguar que el ED 5 iba a ser logrado. Sin embargo, hasta la fecha (durante el trabajo de campo de la evaluación), al igual que otros códigos que regulan ciertas dimensiones de la vida ciudadana en Guinea Ecuatorial, no ha sido aprobado.
146. Otra forma de medición del nivel de logro del ED 5 era por medio del porcentaje de mujeres en el Parlamento. Al respecto, años atrás (2009) dicho porcentaje llegaba al 10%, aproximadamente. A fines de 2016 dicho valor varió significativamente, ya que bordea el 18% en promedio (22% de escaños en la Cámara de Diputados y 14% de escaños en la Cámara de Senadores)⁵³. Aunque es un logro positivo el incremento del peso porcentual de las mujeres en los mecanismos de gestión legislativa en Guinea Ecuatorial, aún no hay evidencia objetiva respecto de su contribución efectiva

⁵¹ Aquí nuevamente se hace visible la problemática de la gestión de información existente en Guinea Ecuatorial. Los funcionarios públicos que intentan implementar una gestión pública moderna, basada en evidencias y que conduzca a resultados para el bien de la población, cuestionaron la validez del informe aquí mencionado. Todo esto fue recogido en el marco del trabajo de campo de la evaluación.

⁵² Según la información más actualizada sobre los países que cuentan con Comisión Nacional de Derechos Humanos acreditada, Guinea Ecuatorial aún no lo ha logrado. Incluso su comisión nacional existente no llega a ser calificada bajo ninguna de las tres categorías que el Consejo Internacional (cumplimiento de los Principios de París, cumplimiento parcial de los Principios de París y no cumplimiento de los Principios de París). Mayor información en: <http://nhri.ohchr.org/EN/Documents/Status%20Accreditation%20Chart.pdf>

⁵³ Esta información fue proporcionada por los funcionarios de la Primatura del Gobierno en el marco de la entrevista aplicada. Sin embargo, según el Banco Mundial, en 2016 son veinticuatro mujeres las que participan, en total, en alguna de las dos cámaras. Mayor información al respecto en: <http://datos.bancomundial.org/indicador/SG.GEN.PARL.ZS?locations=GQ>

en los procesos de propuesta, debate, negociación y sanción de leyes y en la promoción de los derechos de las mujeres.

147. Durante los últimos años, en Guinea Ecuatorial se han realizado varios esfuerzos para establecer un marco jurídico más acorde con los convenios y normas internacionales que velen por los derechos humanos y la igualdad de género. El desarrollo / fortalecimiento de las capacidades de los servidores públicos en el campo de los derechos humanos ha sido una preocupación central. En el marco del UNDAF, se han implementado algunos procesos de formación en favor del personal gubernamental de algunos sectores, pero sin que estos estuvieran necesariamente armonizados o estandarizados⁵⁴. Tampoco ha habido una voluntad manifiesta de las instituciones involucradas de querer continuar con dicho proceso.
148. La atención de las personas con discapacidad es visibilizada en Guinea Ecuatorial por medio del Ministerio de Asuntos Sociales y Promoción de la Mujer (MINASPROM)⁵⁵. Sus servicios llegan a las personas discapacitadas ubicadas en áreas urbanas, pero con dificultad a quienes radican en áreas rurales. Con respecto al empoderamiento de las mujeres, si bien hay intervenciones (gubernamentales y no gubernamentales) que buscan su fortalecimiento, aún no está aprobada la Ley de Violencia contra la Mujer.
149. En torno a los derechos de los trabajadores migrantes, aún no hay una posición oficial en el país. Años atrás, durante el boom de la explotación petrolera, el país recibió una gran cantidad de trabajadores internacionales (formales y no formales). Con el transcurso de los años, a medida que ha bajado el ritmo de producción, el número de trabajadores procedentes de otros países ha bajado considerablemente, pero aún es visible su presencia en el mercado de trabajo local.
150. Si bien existen ONG nacionales y participan algunas de ellas como operadores de la acción gubernamental (sobre todo en el campo de la salud) y otras tienen mayor independencia respecto de las intervenciones a su cargo, su capacidad de gestión aún es limitada: a menudo se limita a la realización de actividades (provisión de servicios) sin articulación con las prioridades nacionales. En el marco del actual UNDAF, no ha habido un proceso sistemático de fortalecimiento de las ONG. Sin embargo, algunas de dichas organizaciones han logrado mejorar sus procesos de gestión a partir del intercambio con las agencias del Sistema de Naciones Unidas o por su participación en procesos implementados por movimientos regionales o mundiales de ONG.
151. El fortalecimiento de la institucionalidad pública encargada de la promoción y defensa de los derechos humanos en Guinea Ecuatorial ha sido parcial en el marco del UNDAF 2013-2017. Durante estos años, tanto el gobierno como las agencias han

⁵⁴ En las entrevistas con funcionarios gubernamentales fue común encontrar la referencia de que habían participado en alguna sesión donde se discutían temas asociados a derechos humanos y su aplicación en el caso de Guinea Ecuatorial, pero eran oportunidades aisladas, sin que fueran reforzadas posteriormente.

⁵⁵ El nombre de este sector ha cambiado últimamente. Su nueva denominación es Ministerio de Asuntos Sociales e Igualdad de Género.

desplegado varios esfuerzos con el propósito de contar con una mejor estructura gubernamental que sirva de soporte para la vigencia y expansión de los derechos de los ciudadanos. Sin embargo, aún están pendientes varias de las mediaciones que habían sido identificadas como claves para lograr dicho cambio.

152. De acuerdo con lo referido, se cuenta con argumentos para afirmar que el nivel de logro del ED 5 es bajo. En la práctica, los instrumentos de política y las entidades gubernamentales relacionadas con la promoción, defensa y aplicación de los derechos humanos en el país aún no están estructurados y operativos. A lo largo de los años de implementación del UNDAF 2013-2017, ha habido un proceso parcial de maduración de dichos instrumentos de política y entidades gubernamentales, pero sin que ello haya implicado una discusión pública al respecto, lo cual ayudaría a crear consensos y a establecer prioridades. En el marco del trabajo de campo de la evaluación, no se pudo identificar ninguna fuente local (gubernamental, académica, periodística, etc.) que haya producido o propuesto algún nivel de análisis sobre dichos instrumentos de política y entidades gubernamentales.

4.3.6 Efecto directo 6 (ED 6)

El país cuenta con un Sistema Nacional de Estadística que provee de datos periódicos y fiables para la elaboración y seguimiento de las políticas públicas.

153. El ED 6 estaba relacionado directamente con la disponibilidad de una estructura oficial de gestión (levantamiento, análisis y reporte) de información clave y funcional para la gestión pública. El logro de dicha institucionalidad (Instituto Nacional de Estadística de Guinea Ecuatorial - INEGE) era muy pertinente en el marco del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social Horizonte 2020 (PNDES Horizonte 2020) y, en especial, en su segunda etapa de implementación, la cual apuntaba a crear las condiciones sociales que ayudasen a viabilizar el logro de las prioridades de desarrollo (desarrollo de capital humano).
154. El indicador que iba a reportar los niveles de logro de este cambio en favor de la gestión pública era la disponibilidad de anuarios estadísticos sectoriales que dieran cuenta del desempeño logrado y de la tendencia previsible, en cada caso. El antecedente inmediato relacionado con este indicador era el anuario de estadísticas educativas que PRODEGE había producido anteriormente y que lo sigue haciendo hoy en día. El propósito de los anuarios estadísticos sectoriales era lograr algo similar, de tal manera que pudiera estar disponible data respecto de los servicios públicos en el país. Lo producido por PRODEGE inspiró al resto de sectores gubernamentales.
155. Alrededor del ED 6 estaban seis agencias del Sistema de Naciones Unidas: UNFPA, FAO, OMS, UNICEF, OIT y UNESCO, cada una de ellas vinculada con un sector gubernamental específico. Por el gobierno, estaban los ministerios a cargo de los sectores

de planificación, trabajo, agricultura, educación, trabajo, salud, hacienda y economía. También estaban considerados el Banco Mundial (BM) y el Banco Africano de Desarrollo (BAD)⁵⁶.

156. Según la teoría de cambio planteada en la matriz de resultados del UNDAF 2013-2017, el logro del ED 6 estaba vinculado con el cumplimiento de tres condiciones: (i) la creación y puesta en operación del INEGE (P 6.1); (ii) la implementación de operaciones estadísticas y la producción de reportes (P 6.2), y (iii) la producción oportuna de información estratégica sectorial (P 6.3), especialmente sobre salud.
157. Las bases para la creación del INEGE fueron puestas años atrás (2013), pero el instituto comenzó a funcionar operativamente a principios de 2015. Desde dicha fecha, su personal fue beneficiario de diversas iniciativas de formación y actualización estadística (procedente tanto de las agencias residentes como de otras organizaciones bilaterales de carácter regional y mundial).
158. Entre sus publicaciones se encuentran las cuentas nacionales de Guinea Ecuatorial (para el período 2006-2013) y sus proyecciones para 2014, hecha pública a mediados del 2016; el Índice de Precios al Consumidor (IPC) de 2015; los informes trimestrales de la tasa de inflación - 2016; los reportes especiales sobre ciertos productos nacionales (cacao, por ejemplo), y los primeros resultados (de carácter preliminar y general) del IV Censo General de Población y Viviendas, realizado en el año 2015. Los usuarios de estas publicaciones son tanto los decisores de política gubernamental como el público en general (universidades y empresas privadas, principalmente).
159. Durante sus primeros años de vida institucional, el INEGE ha logrado establecer los instrumentos de gestión necesarios para su funcionamiento (reglamento de funciones y operación, por ejemplo). También ha implementado algunas operaciones estadísticas. La principal fue el IV Censo General de Población y Viviendas, cuyos resultados preliminares han sido difundidos provisionalmente. Queda pendiente el análisis más detallado de la información (desagregación subnacional). Aún el INEGE tiene pendientes varios operativos estadísticos de carácter muestral (Encuesta Nacional de Empleo y MICS, por ejemplo) y censal, así como la implementación de plataformas de información ágiles y georreferenciadas (como DevInfo, para lo cual las agencias del Sistema de Naciones Unidas ofrecieron apoyo técnico).
160. En relación con la producción de información estratégica sobre salud (sistema de vigilancia, seguimiento y evaluación), el INEGE aún no ha logrado ningún avance significativo. Sin embargo, sí reconoce que el propio sector ha logrado propuestas importantes (como el establecimiento del VIAR, por ejemplo).
161. Actualmente, el INEGE está trabajando en torno a un anuario estadístico que reúne la información de varios sectores gubernamentales. Si bien aún no ha culminado ese trabajo, su propósito es promover una mirada más integradora de la acción del gobierno, sin concentrarse necesariamente en un solo sector. La culminación de este

⁵⁶ Si bien en el UNDAF 2013-2017 estaba definida la participación de las agencias aquí mencionadas, en la práctica el PNUD fue la única que, según la declaración del personal gubernamental entrevistado, hizo visible su apoyo al INEGE en el marco del programa de cooperación.

informe no solo estaría en línea con la manera en que iba a ser medido el logro del ED 6, sino que también lo desbordaría al ofrecer, de forma integral, información de distintos sectores gubernamentales. Lamentablemente, en el marco del trabajo de campo dicho reporte aún no había sido terminado por el equipo técnico del INEGE y circulado entre los distintos sectores gubernamentales y actores de la cooperación internacional.

162. El logro del ED 6, al estar vinculado directamente tan solo con una institucionalidad gubernamental (INEGE), tiene un mayor margen de viabilidad. Sin embargo, de acuerdo con lo aquí mencionado, puede identificarse que no se ha logrado alcanzar todo lo planificado debido a factores tales como la maduración institucional (corto tiempo de existencia), la incorporación parcial de estándares estadísticos internacionales (aún el personal tiene necesidad de orientación técnica de entidades con mayor experiencia), la calidad de la información administrativa (los sectores producen data que es materia de observaciones), y la priorización coyuntural de producción de data (aún el INEGE no cuenta con un plan de operaciones estadísticas, análisis y reporte de mediano y largo plazo y con el respectivo financiamiento, respondiendo aún a las prioridades temporales que aparecen).
163. Si bien el INEGE, como entidad gubernamental de producción oficial de información estadística sobre el país, aún no ha llegado a funcionar según estándares internacionales y no ha producido todo lo que tenía previsto, su sola existencia dentro de la estructura gubernamental constituye una importante señal de maduración institucional y reconocimiento de que la información es un recurso clave dentro de la gestión pública. Según estos hallazgos, se considera que el nivel de logro del ED 6 es alto, pero igual aún tiene algunos desafíos importantes: el acceso público a las bases de datos que produce y utiliza, el establecimiento de plataformas electrónicas de datos sectoriales, y la producción y provisión regular de productos estadísticos (reportes, informes, tablas, resúmenes ejecutivos, etc.) que sirvan para la implementación de una gestión pública basada en evidencias.

4.2.7 Efecto directo 7 (ED 8)

Capacidades de la Administración Pública fortalecidas para la planificación, implementación, monitoreo y evaluación de políticas de desarrollo.

164. El ED 7 definía como resultado esperado el fortalecimiento de la gestión de las políticas de desarrollo, es decir, de las funciones de planificación, monitoreo y evaluación del desempeño gubernamental. En un contexto como el de inicios de la presente década, donde Guinea Ecuatorial comenzó a identificar la tendencia negativa de la explotación de sus recursos naturales, dicho cambio deseado era muy pertinente para asegurar sostenibilidad en el país.
165. La medición del nivel de logro de dicho cambio deseado era por medio del porcentaje de ejecución presupuestal. Este constituía un indicador simple y directo, pero,

a la vez complejo para reflejar el nivel de profesionalización y efectividad de la gestión pública⁵⁷.

166. PNUD, FAO y OACI fueron las agencias del Sistema de Naciones Unidas involucradas directamente en el apoyo al gobierno para conseguir el ED 7. La experiencia global de cada una de ellas en torno a políticas públicas de desarrollo constituía un valor agregado importante. Por el gobierno, tres sectores estuvieron comprometidos directamente: el Ministerio de la Función Pública y Reforma Administrativa, el MEPIP y el Ministerio de Aviación Civil.
167. A diferencia de la lógica de intervención que estuvo en la base de los anteriores ED aquí analizados, el logro del ED 7 iba a ser consecuencia de siete condiciones: (i) la implementación de una reforma administrativa de la gestión pública (P 7.1); (ii) el desarrollo de capacidades del funcionariado público en gestión basada en resultados (P 7.2); (iii) la producción de informes estratégicos sobre el país, es decir, sobre los ODM y el IDH (P 7.3); (iv) el establecimiento de arreglos de gestión a favor de la transparencia y contra la corrupción (P 7.4); (v) la implementación de una política regional agrícola (P 7.5); (vi) la operación de una entidad central autónoma a cargo de la aviación civil (P 7.6), y (vii) el desarrollo de capacidades y la producción de insumos de formación en aviación (P 7.7).
168. El apoyo ofrecido por el PNUD en relación con el logro del ED 7 estaba previsto, básicamente, por medio de tres proyectos, pero tan solo dos de ellos lograron una parte del financiamiento necesario⁵⁸. El nivel de implementación de las actividades previstas para favorecer la reforma administrativa de la gestión pública fue muy bajo, debido, por un lado, a la escasez de los recursos que fueron transferidos, y por otro, a la inercia (oposición) encontrada en el personal gubernamental involucrado⁵⁹.
169. En el caso de los cambios que querían facilitarse en la aviación pública (seguridad operacional, desarrollo de capacidades técnicas y elaboración de materiales de formación), los procesos implementados fueron mucho más dinámicos, por la cantidad

⁵⁷ En la literatura internacional sobre gestión gubernamental, alrededor de dicho indicador (porcentaje de ejecución presupuestal) hay muchas críticas, puesto que un nivel alto de ejecución no garantiza pertinencia y efectividad de lo hecho. Llama la atención que durante el proceso de formulación e implementación del UNDAF 2013-2017 no haya sido advertido este aspecto.

⁵⁸ Aquí están comprendidos los proyectos: (i) Fortalecimiento de Capacidades para la Planificación y Monitoreo del Desarrollo en Guinea Ecuatorial (ii) Apoyo al Programa Nacional de Reforma Administrativa, y (iii) Apoyo al Programa Nacional de Aviación Civil. Tan solo los dos últimos recibieron parcialmente del gobierno los recursos planificados.

⁵⁹ Lo aquí afirmado no está documentado formalmente. Durante las entrevistas aplicadas a diversos representantes de sectores, había una mención común al respecto: existe la necesidad de profesionalizar la gestión pública, pero la resistencia de los propios servidores públicos (de todos los niveles) es un fuerte obstáculo.

de recursos disponibles y por el interés de la empresa privada de llegar a resultados tangibles que favorezcan el desarrollo de la aviación comercial⁶⁰.

170. Las funciones de planificación, monitoreo y evaluación de los distintos sectores públicos no fueron ni desarrolladas ni fortalecidas durante el UNDAF 2013-2017. Dicha situación ocurrió porque no hubo disponibilidad de los fondos requeridos para iniciar la implementación del proceso de transformación de la institucionalidad pública⁶¹. La imposibilidad de implementar el correspondiente proyecto debido a la no asignación de fondos gubernamentales constituía, en sí misma, un mensaje negativo.
171. Como parte de su compromiso con el conjunto de Naciones Unidas, el gobierno de Guinea Ecuatorial, con el soporte técnico del UNCT, preparó y presentó el Informe Nacional sobre los ODM - 2015. Por medio de él dio cuenta de las transformaciones ocurridas en el país en relación con las metas establecidas por los ODM (especialmente en el campo de la salud). Dicho informe proveyó data estadística de diversos sectores, especialmente relacionada con algunos de los indicadores señalados como estratégicos. Además, puntualizó las tareas pendientes que el país tenía por delante para que el desarrollo sea una realidad.
172. En el marco del trabajo de campo de la evaluación, en relación con el fortalecimiento de las instancias gubernamentales relacionadas con la promoción de transparencia y la lucha contra la corrupción, no fue posible encontrar evidencia alguna de lo hecho y logrado durante el UNDAF 2013-2017⁶².
173. Considerando lo expuesto en los párrafos anteriores, se considera que, hasta fines de 2016, el nivel de logro del ED 7 es bajo. Algunos factores que explican dicha situación son: la asignación a destiempo y desproporcional de los recursos previstos para gestionar los bienes o servicios necesarios para lograr el cambio esperado (lo cual es una señal visible del nivel de prioridad asignado por el gobierno), la aparente resistencia respecto de la aplicación de estándares y procesos de gestión basada en resultados (a partir del cual es posible visibilizar cuellos de botella del sistema gubernamental) y la ausencia de discusión pública (no solo gubernamental) en torno a la necesidad de transparencia en la gestión pública y oposición respecto de la corrupción. En otras palabras, la disponibilidad de recursos no es identificada como la causa principal o determinante del mencionado nivel de logro del ED 7, sino la voluntad de continuidad (inercia) del actual estilo de gestión pública.

4.2.8 Efecto directo 8 (ED 8)

⁶⁰ La participación de la OACI era más técnica que financiera, ya que, al ser una agencia no residente en Guinea Ecuatorial, por medio del PNUD eran manejados los recursos.

⁶¹ Según el Reporte de Utilización y Solicitud de Fondos UNDAF 2013-2017, ya mencionado anteriormente, el proyecto del PNUD no recibió nada de los fondos comprometidos por el gobierno durante los tres primeros años.

⁶² Es importante advertir que no fue posible tener entrevistas con decisores de política del Ministerio de Justicia y Culto al respecto. Adicionalmente, no fue posible encontrar algún reporte sectorial que diera cuenta de los dos aspectos aquí mencionados.

El país dispone de un marco legislativo e institucional fortalecido que garantiza el manejo sostenible del medio ambiente y el cambio climático.

174. El ED 8 estuvo orientado al fortalecimiento de la estructura legal e institucional existente en Guinea Ecuatorial relacionada con el manejo sostenible del medio ambiente y el cambio climático. Es decir, en su formulación reconoce que ya fue establecido un marco operacional al respecto, pero apunta a su mejoramiento. El contexto en que se encontraba Guinea Ecuatorial a principios de esta década demandaba la atención de estos aspectos.
175. La manera en que iba a ser medido el nivel de logro del ED 8 era por medio de la cantidad de políticas de manejo sostenible de medio ambiente y cambio climático aprobadas y aplicadas⁶³. Las agencias del Sistema de Naciones Unidas involucradas en el logro del ED 8 eran PNUD, FAO, UNICEF y OMS. Dos sectores gubernamentales estaban directamente implicados: el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Pesca y Medio Ambiente.
176. La forma en que dicho cambio esperado iba a ser logrado involucraba el establecimiento de cinco condiciones: (i) la puesta en operación del sistema de seguimiento de recursos marinos (P 8.1); (ii) el fortalecimiento de capacidades relacionadas con el inventario forestal y balance de emisiones de carbono (P 8.2); (iii) el fortalecimiento institucional para el manejo sostenible de áreas protegidas (P.8.3); (iv) la promoción del desarrollo y uso de energías renovables (P 8.4), y (v) el mejoramiento de las condiciones de habitabilidad e higiene de la población (P 8.5).
177. Ninguno de los proyectos listados dentro del Reporte de Utilización y Solicitud de Fondos UNDAF 2013-2017 está vinculado directamente tanto con el ED 8 como con alguno de sus productos. Ello denota que, hacia fines de 2016, el manejo sostenible del medio ambiente y cambio climático aún no formaba parte de la agenda operativa del programa de cooperación.
178. Sin embargo, en el país se han ido logrando algunas transformaciones al respecto a partir de un proyecto financiado por el Global Environment Facility - GEF (cuyos recursos provienen de entidades internacionales). En el marco de sus actividades, dicho proyecto promovió la revisión de la legislación medioambiental (la cual estaba contemplada de manera indirecta en el UNDAF 2013-2017) que sirvió para identificar los vacíos existentes y los cuellos de botella en dicha área.
179. La definición y puesta en operación de un solo ministerio relacionado con el medio ambiente también es otro aspecto al cual dicho proyecto contribuyó (aspecto que derivó como recomendación de la revisión de la legislación mencionada líneas arriba), así como la dación de las leyes medioambiental y de áreas protegidas (discutidas por diversos actores justo durante los días del trabajo de campo de la presente evaluación).

⁶³ En sí mismo, un indicador como el aquí propuesto es complejo, ya que no advierte si el tener un número pequeño o grande de políticas es favorable o no.

180. También, en el marco del mencionado proyecto GEF, fueron propuestas y ejecutadas otras iniciativas vinculadas con algunas de las condiciones necesarias para alcanzar el ED 8. Una de ellas fue la definición operativa y el marco normativo necesario para el establecimiento de áreas protegidas dentro del país. En ese sentido, el proyecto GEF ha contribuido a el que el país logre un mayor nivel de ordenamiento normativo e institucional en relación con el medio ambiente y el cambio climático.
181. La imposibilidad de lograr contacto con personal gubernamental y sector privado vinculado con el ED 8 durante el trabajo de campo no permitió el análisis de otras evidencias que dieran cuenta más extensamente de lo realizado en torno al ED 8.
182. A partir de lo expuesto, puede identificarse que el nivel de logro del ED 8 ha sido medio, pero no necesariamente por la consecución de sus productos (mediante el uso de recursos del gobierno asignados para ello), sino por la implementación del proyecto GEF, que estableció una agenda específica en torno a algunos aspectos vinculados con el medio ambiente en Guinea Ecuatorial, los cuales eran concomitantes con los definidos en el ED 8.

5. Conclusiones

183. La evaluación del UNDAF 2013-2017 en Guinea Ecuatorial ha implicado advertir: (i) que el gobierno tenía recursos para financiar los proyectos que iban a hacer viables los cambios institucionales deseados, pero su asignación a las agencias del Sistema de Naciones Unidas no siempre fue oportuna y según lo acordado; (ii) que existía voluntad política del gobierno con respecto a las transformaciones esperadas, porque estas estaban articuladas al PNDES-GE Horizonte 2020, pero los procedimientos específicos de operación (ordenamiento gubernamental) no estaban totalmente definidos, y (iii) que el gobierno admitía la necesidad de modernización de sus estructuras de funcionamiento sobre la base de un enfoque de gestión por resultados, pero no existían, por un lado, la voluntad y el compromiso para concretar dicho enfoque, y por otro, las capacidades nacionales requeridas.
184. La formulación del UNDAF 2013-2017 estuvo basada en un documento que proponía un diagnóstico de la situación del país (CCA) que carecía del análisis causal necesario de los principales problemas allí especificados. De allí que el programa de cooperación establecido entre el Sistema de Naciones Unidas y el gobierno de Guinea Ecuatorial estuviera orientado, sobre todo, al fortalecimiento de las estructuras y mediaciones institucionales existentes y no a su análisis y redefinición. En otras palabras, la definición del UNDAF 2013-2017 tuvo un carácter marcadamente funcional, ya que respondió a las demandas del gobierno sin ofrecer un espacio significativo para el análisis de la pertinencia y efectividad de lo que este hace.
185. El marco de resultados del UNDAF 2013-2017 tiene limitaciones técnicas importantes: por un lado, la lógica vertical, que define la correcta articulación entre ED y P, no está asegurada, y por otro, la lógica horizontal, que presta atención del nivel de articulación entre ED / P e indicadores, advierte serias deficiencias. Las limitaciones en términos de lógica vertical y lógica horizontal debieron ser advertidas, discutidas y corregidas, sobre todo al inicio de la implementación del programa de cooperación, por las agencias residentes, que cuentan con personal técnico formado y con experiencia en planificación y gestión estratégica (en comparación con las características de los funcionarios gubernamentales). Sin embargo, esto no ocurrió y tuvo consecuencias en la operación de las iniciativas.
186. La implementación del UNDAF 2013-2017 por medio de proyectos y programas conjuntos propuestos por las agencias residentes y no residentes constituyó una modalidad de implementación ágil y adecuada, que va en la línea de lo que se hace en otros países, pero la carencia de un mecanismo de análisis conjunto exhaustivo de su contribución, antes de su implementación, respecto del logro de los ED, pone en riesgo su pertinencia. Los dos órganos comprendidos dentro del CP del UNDAF 2013-2017 (CT y CD) no han estado a cargo del análisis del nivel de evaluabilidad de dichos proyectos antes de su ejecución. Su foco de atención ha estado más relacionado con la dimensión financiera.
187. La precariedad de operación de las agencias del Sistema de Naciones Unidas en Guinea Ecuatorial, que se visibiliza no solo en la rotación frecuente de sus funcionarios (por la ausencia de recursos financieros que permitan contratos de larga duración

de personal tanto nacional como internacional), sino también en la sobrecarga del trabajo cotidiano y en el desfase existente entre personal requerido y personal disponible, ha conducido, entre otros factores ya detallados anteriormente, a que la implementación del UNDAF 2013-2017 sea débil. Ejemplo visible de lo aquí afirmado es la no conformación del Grupo Técnico de Monitoreo y Evaluación del programa de cooperación a lo largo de estos años de implementación.

188. La limitación observada en términos de recursos humanos dedicados al UNDAF 2013-2017 se vio agravada durante el período 2013-2015 al no haber un/a especialista dentro de la OCR que hiciera seguimiento al programa de cooperación y mantuviera contacto frecuente con las contrapartes gubernamentales y con las agencias del Sistema de Naciones Unidas. Ello cambió a fines de 2015: fue contratada una especialista en cuyos términos de referencia estaba definidas funciones específicas relacionadas con el monitoreo y acompañamiento técnico del UNDAF⁶⁴. A partir de entonces se pudo observar un punto de inflexión en relación con la gestión del programa de cooperación (mayor coordinación y liderazgo técnico por parte del Sistema de Naciones Unidas).
189. La implementación del UNDAF 2013-2017 ha tenido momentos de auge y de decadencia. Los primeros han estado asociados a la disponibilidad de los recursos financieros y, por lo tanto, de ejecución de las actividades previstas en los proyectos. Los segundos han estado relacionados con la restricción de los fondos necesarios y, por tanto, la paralización de los procesos planificados. Hasta fines de 2016, la ejecución del programa de cooperación ha estado caracterizada no solo por el bajo nivel de logro de los ED sino por la carencia de evidencias objetivas sobre los resultados alcanzados, por ínfimos que estos sean. Entre el gobierno y el Sistema de Naciones Unidas no se llegó a un acuerdo conjunto respecto de la responsabilidad del establecimiento de un mecanismo funcional de monitoreo que integre la producción, análisis y socialización de información sobre lo logrado y no logrado.
190. El lapso transcurrido entre el momento de compromiso de los recursos en el marco de las reuniones del CP y su asignación efectiva por el Gobierno al Sistema de Naciones Unidas ha sido un factor crítico que ha tenido consecuencia en la implementación de los proyectos y en la oportunidad de logro de los resultados esperados. El retraso observado o la limitación advertida en el logro de los ED tiene una relación directa con esta situación.
191. El concepto de programa de cooperación, sintetizado a través del término UNDAF, no se conocía totalmente en el país al interior del gobierno. Si bien años anteriores hubo otro UNDAF, las contrapartes gubernamentales actuales no manejaban los supuestos y propósitos de este instrumento de alineamiento del soporte del Sistema de Naciones Unidas a los esfuerzos de desarrollo del país. Ello condujo, entre otras cosas, a que se desvirtuara la función del CP, el cual, en términos generales, prestaba

⁶⁴ La denominación específica de dicho recurso humano podía variar: especialista de coordinación, oficial de coordinación, asistente técnico, etc., pero la función básicamente estaba ligada a la articulación de las agencias en torno a las actividades comunes definidas en el UNDAF.

mayor atención al análisis financiero de los proyectos y perdiera de vista la identificación de las transformaciones producidas en la vida institucional y de las prácticas de las personas.

192. El UNDAF 2013-2017 fue ambicioso en términos de los cambios (ED) que buscaba facilitar al interior del país en respuesta a las prioridades del gobierno, pero dicho nivel de ambición tenía una flaqueza sustancial: el financiamiento de su implementación dependía, sobre todo, de recursos gubernamentales que eran transferidos por medio de mecanismos que se regían por la lógica del control y no por la búsqueda de resultados. Durante la implementación del UNDAF 2013-2017 se ha actuado desde distintos enfoques de gestión. Las partes intervinientes no llegaron a concordar de manera objetiva acerca de los supuestos comunes —es decir, comparados— que iban a definir la relación entre ambos.
193. La calificación de Guinea Ecuatorial como un país de ingresos altos tiene un efecto importante al interior del Sistema de Naciones Unidas: el nivel de recursos que recibe para su funcionamiento es menor que el de otros países (calificados como países de ingresos medios o bajos). Ello se expresa, por ejemplo, en la asignación de los recursos que la Oficina de Coordinación de las Operaciones para el Desarrollo (DOCO) ha ido haciendo en los primeros años de implementación del actual UNDAF: tan solo han estado orientados a la contratación de un personal nacional (en el nivel de NO-C) que diera el soporte necesario. Lamentablemente, debido a los resultados de su desempeño, tuvo que detenerse dicha contratación. Tiempo después fue contratada, bajo la modalidad de contrato internacional, una especialista de coordinación que asumió, entre otras cosas, las tareas relacionadas con el monitoreo del UNDAF. Este recurso humano tenía un carácter temporal (no formaba parte de la estructura de la OCR), situación que representaba un riesgo respecto de la continuidad del trabajo desarrollado alrededor del UNDAF cuando su contrato finalice.
194. Las limitaciones de operatividad de la OCR en Guinea Ecuatorial explican, entre otras razones, el bajo nivel de implementación y monitoreo del UNDAF. Dicha oficina no contó, en gran parte del ciclo de cooperación, con el personal técnico necesario dedicado a la coordinación de las agencias en torno al UNDAF y a la articulación intersectorial con el gobierno⁶⁵. Tiempo atrás, la OCR tenía tan solo el mínimo de capacidad operativa: el representante de UNDP era, a la vez, en la práctica, el coordinador residente del Sistema de Naciones Unidas en el país.
195. El mayor impacto logrado en el marco del UNDAF 2013-2017 ha recaído en los sectores de educación y salud, es decir, en los ED 3 y 4. El Informe Nacional de Guinea Ecuatorial sobre los ODM (2015) así lo atestigua. Aunque aún hay ciertos cuellos de botella en los servicios de educación y salud, sobre todo en el ámbito rural, la cobertura lograda en la prestación y amplitud de servicios especializados ha mejorado en estos últimos años. Sin embargo, continúan pendientes algunos desafíos importan-

⁶⁵ A diferencia de lo encontrado en la OCR durante el proceso de evaluación del actual UNDAF (una especialista de coordinación dedicada, entre otras responsabilidades, a las tareas del UNDAF), años anteriores dicha oficina carecía de los recursos humanos necesarios para el cumplimiento del día a día.

tes (en educación: formación docente, calidad educativa, materiales educativos, repitencia, extraedad, etc., y en salud: atención oportuna y universal de VIH/sida, aseguramiento de la cadena de provisión de insumos, incluida la cadena de frío, cobertura vacunal, etc.). Es en relación con estos dos ED que es posible afirmar que el UNDAF fue pertinente, eficaz, eficiente y sostenible. Respecto de los otros seis ED, no es posible hacer una afirmación semejante.

196. La limitación aún existente en términos de producción de información estadística (sobre todo de carácter administrativo en los diversos sectores) también ha afectado negativamente la posibilidad de monitoreo efectivo de los niveles de logro de los ED del UNDAF 2013-2017. Si bien dicha restricción ha intentado ser resuelta, sobre todo en los sectores salud y educación, por medio de data administrativa, aún persisten algunos problemas. La mayor deficiencia de información está relacionada con la medición de la calidad de los servicios públicos ofrecidos por el gobierno, es decir, provisión de servicios públicos según estándares internacionales.
197. A partir de la experiencia de implementación del UNDAF 2013-2017, se han visibilizado algunos temas emergentes que requieren mayor atención, tanto del propio Sistema de Naciones Unidas como del gobierno: protección social, empleo juvenil, género e información para el desarrollo (desagregada a nivel sub-nacional), gobernabilidad, participación ciudadana y derechos humanos (donde están incluidos tanto la atención de las minorías étnicas como los problemas de discriminación). Estos ejes pueden y deben ser asumidos dentro del proceso de formulación del siguiente programa de cooperación.

6. Recomendaciones

198. El proceso de formulación de un próximo UNDAF en Guinea Ecuatorial debe ser asumido como una oportunidad para:

- a. La realización del análisis causal de los principales problemas que enfrenta el país y la priorización de aquellos que, estando definidos dentro del Plan Horizonte 2020 u otro instrumento nacional de planificación, resulten estratégicos para promover el cumplimiento de los derechos humanos de la población.
- b. El desarrollo de capacidades al interior del personal del Sistema de Naciones Unidas y del gobierno respecto de la finalidad y operación del UNDAF a partir de la definición de un lenguaje común, un único enfoque de gestión y una concordancia con respecto a los resultados esperados.
- c. La definición de un marco mínimo de resultados, es decir, focalizado en tres o cuatro prioridades de desarrollo, que promueva la identificación efectiva de la cadena de valor necesaria para producir las transformaciones esperadas en el marco de los ODS y Agenda 2030.
- d. La formulación del menor número posible de indicadores que expresen, de manera simple y directa, el nivel de logro de los efectos directos, pero que sean robustos en su formulación y que cuenten con las fuentes de información necesarias.
- e. El establecimiento de un mecanismo, en primer lugar, de cogestión técnica del UNDAF (entre el gobierno y el Sistema de Naciones Unidas) que centre su atención en el logro de los resultados esperados de desarrollo y, en segundo lugar, de financiamiento que asegure la oportuna asignación de los recursos necesarios para la implementación de los proyectos y actividades acordados.

199. La elaboración del nuevo CCA debe asumir las más recientes orientaciones técnicas presentadas por el UNDG en febrero de este año⁶⁶. El consultor o consultora que esté a cargo de dicho proceso debe incidir en la generación e identificación de las evidencias que sustenten, de manera robusta y objetiva, los factores (*drivers*) que explican la problemática por la que atraviesa el país, asumiendo los ODS y la Agenda 2030 como referentes importantes en la propuesta de definición de prioridades de desarrollo. La aplicación efectiva del análisis causal debe estar asegurado en el trabajo con los representantes tanto del gobierno como del Sistema de Naciones Unidas.

⁶⁶ Hace un mes atrás ha sido presentada una nueva versión de las orientaciones para la elaboración del UNDAF en los diversos países. Dentro de las innovaciones se encuentra la aplicación de la metodología MAPS (*Mainstreaming, Acceleration and Policy Support*). El nuevo manual puede ser encontrado en: <https://undg.org/document/united-nations-development-assistance-framework-guidance/>

200. En la línea de lo afirmado en el párrafo anterior, al tener los ODS y la Agenda 2030 como documentos rectores de las prioridades de desarrollo, la construcción del nuevo UNDAF debe asumir los principios de programación promovidos desde Naciones Unidas y asumidos por los países, a saber: (i) que nadie se quede atrás; (ii) derechos humanos, igualdad de género y empoderamiento de la mujer; (iii) sostenibilidad y resiliencia, y (iv) rendición de cuentas. Estos principios deben estar en el corazón del nuevo programa de cooperación entre el gobierno y el Sistema de Naciones Unidas en Guinea Ecuatorial.
201. Durante el proceso de elaboración del nuevo CCA y posterior nuevo UNDAF, se debe incorporar en el proceso de análisis algunas de las dimensiones que no fueron incluidas dentro del conjunto de ED y P del UNDAF 2013-2017, por ejemplo: calidad de los servicios públicos, gobernabilidad democrática, descentralización y gobiernos locales, participación ciudadana, etc. La demanda por la inclusión de estos aspectos fue identificada durante el proceso de evaluación y, además, está asociada con los derechos humanos, los cuales deben ser protegidos y promovidos por el gobierno y apoyados por el Sistema de Naciones Unidas.
202. En la definición del marco de resultados del nuevo UNDAF, debe asegurarse la aplicación de la lógica tanto vertical como horizontal de sus componentes, es decir, de su correcto alineamiento, así como la formulación de un menor número de indicadores (caracterizados por ser SMART) y la identificación de las fuentes de información que aportarán, con la frecuencia esperada, los valores más actualizados de los indicadores seleccionados. A diferencia de lo ocurrido en el UNDAF que finaliza este año, las metas, además de ser realistas y alcanzables, deben ser definidas en función de la identificación de la correspondiente línea de base.
203. Al interior del Sistema de Naciones Unidas en Guinea Ecuatorial, las agencias deben establecer un mecanismo de gestión del nuevo UNDAF que promueva mayor coordinación e interacción entre ellas (definiendo, tal vez, un mayor número de Programas Conjuntos), para evitar así la implementación de proyectos que no promueven la sinergia entre aquellas. Si bien hay costos de transacción en el trabajo interagencial, los beneficios de la creación de sinergias y apoyos (más aún en un contexto de escasez de recursos humanos y financieros) son mayores. Aquí juega un rol muy importante el o la especialista de coordinación de la OCR, quien debe tener definidos en sus TdR algunas funciones relacionadas con el monitoreo y evaluación del nuevo UNDAF.
204. El mecanismo de cogestión técnica del nuevo UNDAF que llegue a establecerse, a ser implementado entre el gobierno y el Sistema de Naciones Unidas, debe incluir la definición de herramientas y la aplicación de ejercicios de evaluabilidad de los proyectos o actividades propuestos como medios para alcanzar los P y los ED. Eso quiere decir que, antes de la asignación de los correspondientes recursos, los proyectos o actividades deben ser analizados de manera conjunta (gobierno y Sistema de Naciones Unidas) para identificar su nivel de justificación (contribución en relación con P y ED), realización (capacidad de ser ejecutado) y producción de información útil (generación de evidencias).

205. El establecimiento de las prioridades de desarrollo del nuevo UNDAF debe provenir de los resultados del nuevo CCA, el cual debe estar enmarcado dentro de la segunda fase del Plan Horizonte 2020, es decir, el desarrollo de capacidades nacionales (recursos humanos) que el país demanda (atención del sector social). En este nuevo marco de cooperación, debe sacarse el mayor provecho posible a los recursos que van a ser asignados (que provienen tanto de gobierno como de las agencias de Naciones Unidas) debido a su reducción. Lo recomendable es que el gobierno mantenga, por lo menos, el nivel de financiamiento del actual UNDAF porque así sería coherente con la segunda fase del Plan Horizonte 2020.
206. El proceso de elaboración del nuevo UNDAF debe integrar desde su inicio la reflexión acerca de cuáles son las prioridades de desarrollo que Guinea Ecuatorial debe afrontar en el marco de los ODS y la Agenda 2030. De ser posible, la misma estructura del nuevo UNDAF debería estar organizada a partir de los cinco ejes propuestos: Planeta, Personas, Prosperidad, Paz y Alianzas.

7. Anexos

7.1 Documentación revisada

BELBASE, K. & GREEN, S. (2014): UNDAF Evaluation Guidance and Some Issues. UNEG Joint Evaluation Taskforce (2011-2013). UNEG, Bangkok.

Comité de Pilotaje - UNDAF 2013-2017 (2016): Informe de los avances en 2015.

Comité Técnico UNDAF 2013-2017 (2016): Acta de la segunda reunión del Comité Técnico.

Gobierno de Guinea Ecuatorial (2007): Guinea Ecuatorial 2020 - Agenda para la Diversificación de las Fuentes de Crecimiento. Tomo III: Estudio del Perfil de Pobreza en Guinea Ecuatorial en 2006.

Gobierno de Guinea Ecuatorial (2007): Guinea Ecuatorial 2020 - Agenda para la Diversificación de las Fuentes de Crecimiento. II Conferencia Económica Nacional: Acta Final.

Gobierno de Guinea Ecuatorial (2007): Guinea Ecuatorial 2020 - Agenda para la Diversificación de las Fuentes de Crecimiento. Tomo II: Visión y Ejes Estratégicos 2020.

Gobierno de Guinea Ecuatorial - Ministerio de Pesca y Medioambiente (2015): Estrategia nacional y Plan de Acción para la Conservación de la Diversidad Biológica - ENPADIB.

Gobierno de Guinea Ecuatorial - Ministerio de Educación y Ciencia (2013): Análisis Estadístico de la Educación Primaria y Secundaria - Curso Escolar 2011 - 2012.

Gobierno de Guinea Ecuatorial - Naciones Unidas (2011): Balance Común de País (CCA).

Gobierno de Guinea Ecuatorial - Naciones Unidas (2007): Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2008-2012 (UNDAF).

Gobierno de Guinea Ecuatorial (2012): Primera Encuesta Demográfica y de salud 2011. Informe Síntesis.

Gobierno de Guinea Ecuatorial - Naciones Unidas (2012): Marco de Asistencia para el Desarrollo del Sistema de Naciones Unidas de Guinea Ecuatorial 2013 - 2017.

Gobierno de Guinea Ecuatorial - Naciones Unidas (2014): Términos de Referencia - Comité de Pilotaje del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas en Guinea Ecuatorial.

Gobierno de Guinea Ecuatorial - Naciones Unidas (2015): Objetivos de Desarrollo del Milenio: Informe Nacional de Guinea Ecuatorial 2015.

Gobierno de Guinea Ecuatorial - Naciones Unidas (2016): Políticas de Formación de los Profesores de Educación, Ciencia, Tecnología y Matemáticas en Guinea Ecuatorial.

KEDOWUDE, F-C (2016): Revue a mi-parcours UNDAF Guinée Equatoriales 2013 - 2017. Rapport final. République de Guinée Équatoriale - Système de Nations Unies.

Sistema de Naciones Unidas (2015): Informe Narrativo del Sistema de las Naciones Unidas para el Comité de Pilotaje.

Sistema de Naciones Unidas (2015): Reporte de Utilización y Solicitud de Fondos UNDAF 2013-2017.

UNDG (2010): Overview of UNDAF process and new Guidance.

UNDG (2014): ONE Programme - Tools and Materials. Standard Operating Procedures for Countries Adopting the "Delivery As One" Approach.

UNDG (2016): Interim United Nations Development Assistance Framework Guidance.

UNEG (2013): UNEG Handbook for Conducting Evaluations of Normative Work in the UN System.

UNEG (2011): Frequently Asked Questions for UNDAF Evaluations. Guidance Document.

7.2 Personas / instituciones entrevistadas

Nº	Nombres y apellidos	Institución / Organización	Función / Cargo
1	Ana Bella Ekiri Nguie	Organización Mundial de la Salud - OMS	Responsable de Programación y Planificación
2	Angela Katherine Lao Seoane	Organización Mundial de la Salud - OMS	Responsable de Lucha contra las Enfermedades
3	Aquilino Nkogo Moyo	Presidencia del Gobierno	Director general de Monitoreo y Evaluación de la Primavera
4	Dalmacio Bengono Kung	Cruz Roja de Guinea Ecuatorial	Director nacional de Socorro y Catástrofe
5	Domingos Mazivila	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD	Economista principal
6	Felipe Edu Bavenga	INEGE	Técnico en Cuentas Nacionales
7	Fernando Dekeno Djeuin	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia - UNICEF	Oficial de Protección

8	Hermes Ela Mifumu	Ministerio de Promoción de Pequeñas y Medianas Empresas	Ministro
9	Hermenegildo Ondo	Ministerio de Justicia	Director general de Registros y Notariado y Punto Focal del UNICEF
10	Jaime Nsue Esono Mangué	UNFPA	Asistente de Representante
11	Kisito Domingo Bokung Nve Andeme	PNUD	Analista de Programas
12	Luis Castillo Sánchez	UNICEF	Especialista de Educación
13	Mady Biaye	UNFPA	Representante residente
14	Coumba Mar Gadio	PNUD	Coordinadora residente y representante del PNUD
15	Manuel Bakale	INEGE	Jefe de Sección de Índice de Precios
16	Mariana Coolican	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia - UNICEF	Especialista de Políticas Sociales
17	Olman Serrano	FAO	Representante
18	Ricardo Domínguez Llosa	Proyecto GEFSPAN GE / PNUD	Asesor técnico especialista
19	Santiago Bivine Mangué	Comisión Nacional de Cooperación con la UNESCO	Secretario
20	Tsiry Razafimiarana	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD	Oficial de Monitoreo y Evaluación
21	Víctor Sima Sima Asong	MEPIP	Director General de Planificación y Programación