



Evaluación Final del Marco de Asistencia de Naciones Unidas para el Desarrollo en Guatemala: 2015-2019 (UNDAF)

Informe Final

Equipo de Evaluación:

Soraya Long
Natalia Arce
Christel Kristensen
Henry Centeno
Dulce María Mayorga

CONTENIDO

CONTENIDO	
SIGLAS Y ACRONIMOS	1
I. INTRODUCCIÓN	1
1.1 Propósito y alcance de la evaluación.....	1
1.2 Metodología	2
1.3 Descripción del UNDAF	3
1.4. Contexto.....	5
II. CRITERIOS DE LA EVALUACIÓN	7
2.1 PERTINENCIA.....	7
2.1.1 <i>Respecto de las prioridades nacionales</i>	7
2.1.2 <i>Respecto de las recomendaciones internacionales de DDHH hechas al Estado de Guatemala ...</i>	8
2.1.3 <i>Con relación a las necesidades de poblaciones priorizadas</i>	9
2.1.4 <i>Pertinencia del UNDAF respecto de los mandatos de las instituciones públicas</i>	10
2.1.5 <i>Pertinencia de los Programas Conjuntos</i>	11
2.3 EFICIENCIA	11
2.3.1 <i>Diseño del UNDAF</i>	11
2.3.2 <i>Análisis de las contribuciones financieras</i>	13
2.3.3 <i>Costo-resultados en el uso de los recursos</i>	16
2.3.4 <i>Mecanismos de coordinación, gestión y articulación del UNDAF 2015-2019</i>	18
2.3.5 <i>Apreciación de la modalidad de GTIs</i>	18
2.3.6 <i>Apreciación de la eficiencia de la modalidad de Programas Conjuntos</i>	20
2.3.7 <i>Sistema de monitoreo y estrategia de comunicación</i>	21
2.3 EFICACIA.....	23
2.3.1 <i>Avances en las áreas programáticas</i>	24
2.3.2 <i>Fortalecimiento del Estado y sociedad civil</i>	26
2.3.3 <i>Cambios generados en la vida de las personas</i>	28
2.3.4 <i>Efecto en causas subyacentes</i>	29
2.3.5 <i>Ventajas comparativas del UNDAF vs. Limitaciones en su implementación</i>	30
2.3.6 <i>Implementación de enfoques transversales</i>	31
2.3.7 <i>Aportes de los programas conjuntos a los efectos del UNDAF</i>	34
2.4 SOSTENIBILIDAD	36
2.4.1 <i>Sostenibilidad institucional</i>	36
2.4.2 <i>Sostenibilidad política y social</i>	36
2.4.3 <i>Sostenibilidad financiera</i>	37
III. CONCLUSIONES GENERALES	38
IV. RECOMENDACIONES	39
4.1 RECOMENDACIONES PARA EL UNDAF ACTUAL	39
A. <i>Para una mejor eficiencia del UNDAF</i>	39
B. <i>En materia de monitoreo y evaluación</i>	40
C. <i>Para aportar a la gestión del conocimiento</i>	40

<i>D. Respecto a los programas conjuntos</i>	41
4.2 RECOMENDACIONES PARA EL NUEVO UNDAF	41
<i>E. Diseño participativo</i>	41
<i>F. Estrategias que deben acompañar el UNDAF</i>	42
<i>G. Sobre los Programas Conjuntos</i>	43
<i>H. Sistema de Monitoreo y Evaluación</i>	43
<i>I. La articulación interagencial</i>	44
V. LECCIONES APRENDIDAS Y BUENAS PRÁCTICAS	45
5.1 LECCIONES APRENDIDAS.....	45
5.2 BUENAS PRÁCTICAS.....	46

Contenido Tablas y Gráficos

Tabla 1	Análisis de la ejecución financiera
Tabla 2	Análisis de la ejecución financiera sin datos del BM, OIT UNV, UNESCO y UNODC
Tabla 3	Ejecución financiera por efecto del UNDAF
Tabla 4	Ejecución financiera por Agencia, Programa y Fondo
Gráfico 1	% del total presupuesto indicativo por APF
Gráfico 2	% del aporte financiero al UNDAF por APF
Gráfico 3	% de las metas cumplidas según clasificación de semáforo
Gráfico 4	Relación costo-resultado por efecto
Gráfico 5	Leyes, políticas y planes – Contribución del SNU Guatemala

TABLA DE ANEXOS

Nombre del Anexo	Descripción
1. <i>Términos de Referencia</i>	Describe las especificaciones requeridas por el SNU de Guatemala para la evaluación final del UNDAF, con aspectos relacionados a: Antecedentes y contexto; Propósitos, objetivos de la evaluación, alcances y preguntas claves de evaluación; Enfoque y Metodología; Productos de la evaluación; Composición, perfil y competencias del equipo de evaluación; arreglos de gestión: aspectos generales de la propuesta técnica, sobre ética de evaluación; Plazos y costo de la evaluación; Matriz de criterios para evaluar al oferente; y su respectivos anexos.
2. <i>Matriz de Evaluación</i>	En una tabla, para cada uno de los criterios de la evaluación (pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad): Preguntas de evaluación; Hipótesis de éxito para cada pregunta de evaluación; fuentes de información; y las Técnicas para levantamiento de información. La matriz recoge las preguntas establecidas en los TdR más otras que el equipo de evaluación consideró oportuno incluir.
3. <i>Descripción general de los Programas Conjuntos Muestra</i>	Una breve descripción de los 3 PC seleccionados según criterios establecidos en los TdR (una muestra de un universo de 12 que están en ejecución y forman parte de UNDAF): 1. Programa de Desarrollo Rural Integral Ixil; 2. Acelerando el progreso del empoderamiento económico de las mujeres rurales en Guatemala; y 3. Ampliando el acceso de las mujeres, la niñez y pueblos indígenas a la justicia.
4. <i>Encuesta para los GTI</i>	Una de las técnicas utilizadas por la evaluación fue encuesta a los GTI. El anexo anota los grupos interagenciales que son parte de la estructura de trabajo del UNDAF y se detalla la metodología de la encuesta junto con las preguntas y su respectiva guía básica para el llenado.
5. <i>Guías generales para entrevistas, sesiones de trabajo y grupos focales, según sector</i>	Detalla los instrumentos de evaluación (preguntas) aplicados a los actores involucrados en el UNDAF: 22 preguntas para representantes de entidades estatales socias; 35 preguntas con representantes o personal del SNU; 11 preguntas en la guía para grupos focales con poblaciones beneficiarias y sus representantes; 19 preguntas para entrevistas a sociedad civil y cooperantes; Guía técnica para el cambio más significativo (CMS) dirigido a beneficiarios – para construir las historias de cambio. Como las entrevistas fueron reestructuradas, las guías permitieron un abanico de preguntas según el sector y el actor y la información que podía dar de acuerdo a su vinculación con el UNDAF.
6. <i>Listado de actores clave consultados/as en la evaluación</i>	Describe nombre y cargo de todas las personas consultadas en la evaluación, detallando además las que participaron en: Entrevistas, sesiones de trabajo y grupos focales.
7. <i>Matriz de avance por indicadores UNDAF 2015 - 2019</i>	En una tabla se muestra el consolidado de los tres años (2015, 2016 y 2017) de la valoración de los indicadores (incluyendo los ajustados y los nuevos) de los efectos del UNDAF según la metodología de semáforo (verde, amarillo y rojo) aplicada por el SNU en cada año.

<p>8. <i>Historias de cambio en la vida de las personas</i></p>	<p>En texto y fotos, se presenta dos historias de vida de dos mujeres que dan cuenta de cómo la acción de NU a través de los PC impacta en la vida de las personas, transformando su visión de ellas mismas y de su entorno, fortaleciendo sus capacidades y buscando disminuir la brecha de género en su familia y en su comunidad. Responde a la técnica de cambio más significativo.</p>
<p>9. <i>Leyes, Políticas y Planes – colaboración del UNDAF 2015-2019</i></p>	<p>En una tabla, para cada efecto y por año (2015-2017), se identifican las Leyes, Políticas y Planes en los cuales el SNU brindó cooperación, y cuando los reportes lo permitían, se destaca el cómo y de qué manera se brindó esa colaboración. La fuente fueron los informes anuales del UNDAF.</p>
<p>10. <i>Valoración de los Programas Conjuntos</i></p>	<p>Como valor agregado de la evaluación, se muestra la valoración de la modalidad de programas conjuntos, describiendo los elementos tomados en cuenta para tal fin. Se analiza de forma integral esta forma de implementación del UNDAF por medio de los programas conjuntos, señalando aspectos sobre: Características de los 12 Programas Conjuntos en ejecución a Octubre 2018; Diseño de esos programas; Proceso de ejecución; Eficiencia de la ejecución; Sostenibilidad; Hallazgos; Lecciones aprendidas, Buenas prácticas, Recomendaciones.</p>
<p>11. <i>Resultados de las encuestas y valoración sobre el funcionamiento de los GTI</i></p>	<p>Se presenta una valoración de la modalidad de GTI como mecanismo de trabajo del SNU para implementar el UNDAF y como instrumento de coordinación. Así mismo, se detallan los resultados de la encuesta aplicada a los GTI para cada sección: Identificación, funcionamiento, rendición de cuentas del grupo, aportes al UNDAF, y sobre la coordinación del grupo. Los resultados de la encuesta fueron utilizados como insumo para el informe de evaluación.</p>

SIGLAS Y ACRONIMOS

ACNUR	Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados
AFP	Agencias, Fondos y Programas
BM	Banco Mundial
BOS	Business Operations Strategy
CAI	Conflicto Armado Interno
CCA	Evaluación Común de País (siglas en inglés)
CEDAW	Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer (siglas en inglés)
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CICIG	Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
COCODES	Comités Comunitarios de Desarrollo
COLRED	Coordinadora Local para la Reducción de los Desastres
COMRED	Coordinadora Municipal para la Reducción de los Desastres
CONAPREVI	Comisión Nacional de Prevención de la Violencia
CONRED	Coordinadora Nacional para la Reducción de los Desastres
COPREDEH	Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en materia de Derechos Humanos
DDHH	Derechos Humanos
DEMI	Defensoría de la Mujer Indígena
DMM	Dirección Municipal de la Mujer
EBDH	Enfoque Basado en Derechos Humanos
FAO	Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (siglas en inglés)
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FMI/CAPTAC	Fondo Monetario Internacional/Centro Regional de Asistencia Técnica de Centroamérica, Panamá y República Dominicana
FUNDAMAYA	Fundación Maya
FUNDEBASE	Fundación para el Desarrollo y Fortalecimiento de las Organizaciones de Base
G13	Grupo de Donantes Guatemala
GICI	Grupo Interagencial de Comunicación e Información
GIDDDH	Grupo Interagencial de Derechos Humanos
GE	Grupo de Evaluadores
GEG	Grupo Especializado de Género
GEMIG	Grupos Especializado para las Migraciones
GTE	Grupos Técnicos Especializados
GTI	Grupo de Trabajo Interagenciales
GTIs	Grupos de Trabajo Interagenciales
GSC	Gender Score Card
INE	Instituto Nacional de Estadística
LGBTI	Personas lesbianas, gays, bisexuales, transexuales e intersex
M&E	Monitoreo y Evaluación
MAGA	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MINEDUC	Ministerio de Educación
MINEX	Ministerio de Relaciones Exteriores
MOLOJ	Asociación Política de Mujeres Mayas
OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos
OCDE/CAD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y su Comité de Ayuda al Desarrollo

OCR	Oficina de Coordinación Residente
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIM	Organización Internacional de Migraciones
OIT	Organización Internacional de Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
OMT	Operation Management Team
ONUMUJERES	Entidad de las Naciones Unidas para la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres
ONUSIDA	Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/Sida
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PC	Programa Conjunto
PI	Pueblos Indígenas
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PMD	Plan Municipal de Desarrollo
PND	Plan Nacional de Desarrollo: K'atun nuestra Guatemala 2032
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
RRNN	Recursos Naturales
SAN	Seguridad Alimentaria y Nutricional
SEGEPLAN	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
SESAN	Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional
SIDA	Síndrome de Inmuno Deficiencia Adquirida
SNU	Sistema de Naciones Unidas
TdR	Términos de Referencia
TF	Task Force
TFs	Task Forces
TSE	Tribunal Supremo Electoral
UNCT	Equipo de País de las Naciones Unidas (siglas en inglés)
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (siglas en inglés)
UNDAF	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (siglas en inglés)
UNEG	Grupo de Evaluación de Naciones Unidas (siglas en inglés)
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (siglas en inglés)
UNETE	Equipo Técnico de Emergencias de las Naciones Unidas
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas (siglas en inglés)
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la infancia (siglas en inglés)
UNODC	Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (siglas en inglés)
UNOPS	Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (siglas en inglés)
UNV	Voluntarios de las Naciones Unidas (siglas en inglés)
VIH	Virus de la inmunodeficiencia Humana
VNU	Voluntarios de las Naciones Unidas

I. INTRODUCCIÓN

1.1 Propósito y alcance de la evaluación

El presente informe da a conocer y describe los resultados del ejercicio de evaluación externa final del UNDAF 2015-2019 del SNU en Guatemala. La Evaluación es un mandato del SNU y tiene como objetivos los siguientes:

Objetivos Generales	Objetivos Específicos
1. Valorar el grado de contribución del SNU a Guatemala a partir del UNDAF, a través de los criterios de la OCDE (pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad).	<i>1.1. Identificar y analizar la pertinencia de los efectos UNDAF y sus estrategias, así como medir el avance de sus indicadores analizando la flexibilidad de su diseño.</i> <i>1.2. Identificar las ventajas comparativas, pericia/experiencia, valor agregado y capacidad de aportar ventajas comparativas del SNU al país para contribuir las prioridades nacionales de desarrollo.</i> <i>1.3. Establecer la eficacia del SNU en la contribución de los efectos.</i> <i>1.4. Revisar y valorar la eficiencia del trabajo y fomento de capacidades de los mecanismos de funcionamiento (GTIs, GTIS especializados y TFs, Programas Conjuntos).</i> <i>1.5. Identificar y analizar los factores que incidieron positiva y negativamente en el avance hacia los resultados, así como los que limitaron o expeditaron el desempeño esperado (con énfasis en el objetivo 2).</i> <i>1.6. Analizar hasta qué punto se han sentado las bases para la sostenibilidad de los procesos y de sus resultados.</i>
2. Proporcionar información útil a la toma de decisiones que requerirá el SNU en la formulación e Implementación de su nuevo ciclo programático.	2.1. Identificar lecciones aprendidas 2.2. Identificar buenas prácticas 2.3. Formular recomendaciones

El propósito es obtener una valoración externa, que permita determinar conjuntamente la consecución de los resultados programados y dar cumplimiento al principio de programación basado en la rendición de cuentas y la transparencia. Este ejercicio es un insumo fundamental para la validación de la cooperación que el SNU otorga al país.

La evaluación, que cubre el periodo 2015 – 2018¹, fue conducida por un equipo multidisciplinario facilitado por NEXUS Consultores, que se coordinó con el Grupo de Referencia asignado por Naciones Unidas, para lograr información del SNU, de los grupos interagenciales y de las contrapartes nacionales, así también para las coordinaciones necesarias con actores externos. Esta evaluación que se realizó entre septiembre y noviembre de 2018, ha sido diseñada de acuerdo a las normas, estándares y código de ética del Grupo de Evaluación de Naciones Unidas (UNEG).

En ese sentido, la evaluación aborda la pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad del UNDAF Guatemala, así como la coherencia de la cooperación del SNU; por ende, identifica y propone cambios en la programación para ser más eficaz y eficiente. Como lo solicitaran los TdR (ver anexo 1), se realizó

¹ La información disponible es del periodo 2015-2017 para los indicadores y los informes. La información del 2018 se generó mediante las herramientas de evaluación presentadas en el informe inicial.

una atención especial a los programas conjuntos para conocer su aporte al UNDAF y comprobar que sean un mecanismo factible para contribuir a alcanzar los resultados del marco de cooperación.

La evaluación genera información sobre el avance en la consecución de los efectos definidos, e identifica progresos, limitaciones, lecciones aprendidas y buenas prácticas en la gestión para la implementación. Asimismo, genera recomendaciones sobre la mejora en las estrategias de trabajo y para optimizar el desempeño del SNU en la formulación e implementación del UNDAF 2020-2024.

Las tareas de esta evaluación fueron inclusivas, participativas, forjaron un aprendizaje para todos y todas, y promovieron la coordinación a lo interno del SNU y con actores externos. En el proceso se mostró un alto compromiso y colaboración de todas las contrapartes y socios del UNDAF. Los destinatarios de los resultados de la evaluación son el Equipo de país, los grupos interagenciales, el gobierno firmante, organismos públicos nacionales involucrados, organizaciones de la sociedad civil vinculadas y donantes.

1.2 Metodología

Se propuso una matriz de evaluación con las preguntas de evaluación, hipótesis de éxito, fuentes de información y técnicas para el levantamiento de la información (ver anexo 2), a fin de guiar el ejercicio que permitiera alcanzar los objetivos planteados según los criterios estándar de la OCDE/CAD, y con ello valorar la cooperación del SNU en el país y su contribución a las prioridades nacionales. Se incluyó preguntas específicas y direccionadas para conocer los aportes y valor agregado de los programas conjuntos respecto de la implementación del UNDAF.

Es una evaluación cualitativa y cuantitativa y se rigió por el principio de credibilidad y sus elementos (independencia, imparcialidad, ética, transparencia, derechos humanos, igualdad de género, e interculturalidad), asegurando la objetividad, la participación, la utilidad y comprensión de las herramientas de evaluación.

Se planteó reconocer los avances hacia resultados previstos, limitaciones en la implementación, lecciones aprendidas y buenas prácticas. El análisis evaluativo reconstruyó la Teoría de Cambio implícita sobre las transformaciones/cambios pretendidos por UNDAF y sobre la comprensión de los sucesos ocurridos durante su ejecución, estableciendo con mayor claridad sus causas.

Se realizó un análisis de los progresos de los resultados tomando como referencia los informes de progreso anual consolidados y por eje programático (2015, 2016 y 2017). Aunque la intencionalidad de la evaluación (desde el informe inicial) fue valorar los avances a nivel de efectos, se realizó desde otras perspectivas, incluyendo los ejes programáticos, dado que el monitoreo del SNU se hace desde indicadores y éstos no fueron suficientes para mostrar detalles que reflejaran la consistencia y cadena causal de los logros a través de los años.

Por lo tanto, se dirigió especial atención al análisis y desempeño de los indicadores, a fin de valorar la capacidad de acción del SNU a través del UNDAF, para cumplir con su propósito de cooperación al Estado de Guatemala. Todo ello, para recoger aprendizajes y recomendaciones hacia futuras intervenciones.

Para la valoración de los programas conjuntos, se seleccionó una muestra de tres de ellos (ver anexo 3) con el objetivo de determinar su valor agregado en la implementación del UNDAF, utilizando el método inductivo: supuestos específicos de los tres programas para llegar a una proposición general. La

selección de la muestra consideró: Programas a nivel nacional y territorial; Programas en ejecución y finalizados; y Programas con mayor y menor participación de AFP del SNU en su ejecución. Así también, se tomó en cuenta el eje temático, territorio de ejecución, liderazgo inter-agencial, fuente de financiamiento y población beneficiaria. Los programas muestra fueron:

1. Programa de Desarrollo Rural Integral Ixil.
2. Programa Ampliando el acceso de las mujeres, la niñez y pueblos indígenas a la justicia.
3. Programa de Empoderamiento económico de las mujeres rurales en Guatemala.

Para cumplir con otro de los propósitos de la evaluación: aportes de los GTI en la implementación del UNDAF, la evaluación realizó una encuesta dirigida a las jefaturas de las AFP, quienes podrían brindar impresiones de uno o más grupos en que sus agencias participan (ver anexo 4). El número de participantes fue muy limitado, sin embargo, eso no impidió que se lograra información que se contrastó con otra, recogida a partir de otras técnicas.

La metodología se ha basado en el análisis documental, principalmente de documentos internos del SNU (informes anuales, consolidados y por eje, evaluaciones de programas conjuntos y de las agencias, CCA, de los grupos interagenciales, del UNCT, sobre mecanismos de coordinación, informes financieros, mapeos de programas, documentos especiales sobre Derechos Humanos y género, entre otros) y externos (plan nacional de Guatemala y acuerdos entre el Gobierno y las agencias). También se utilizaron entrevistas, sesiones de trabajo, grupos focales y el cambio más significativo, para lo cual se incluyó a diferentes actores, tomando muestras según representatividad geográfica, género, temática y de sectores (ver anexo 5). El número de actores de cada sector se definió considerando las posibilidades de acceso a ellos, y la relevancia y pertinencia de la información. De esta forma, las técnicas se implementaron tanto con personal del SNU como con contrapartes nacionales del UNDAF y de programas conjuntos: personal de instituciones públicas, de organizaciones de sociedad civil, de academia y donantes. Así también, se realizó observación in situ durante las visitas a campo para constatar información sobre los programas conjuntos seleccionados, con atención geográfica en el Ixil (San Juan Cotzal, San Gaspar Chajul y Santa María Nebaj) y en Alta Verapaz (Tucurú, Santa Catalina La Tinta y Panzós).

Se realizaron 88 entrevistas, 7 grupos focales y 11 sesiones de trabajo. En total se logró la participación de 212 personas, sin contar a participantes en la encuesta (ver anexo 6).

Durante el proceso evaluativo no existieron incidencias que implicaran obstáculos al trabajo del equipo de evaluación. La muestra utilizada para la obtención de información ha sido suficiente para desprender derivaciones generales que permitan aportar y complementar información cualitativa y cuantitativa obtenida por las técnicas priorizadas.

1.3 Descripción del UNDAF

El SNU en Guatemala firmó el UNDAF 2015-2019 en octubre de 2014, el cual está alineado al Plan Nacional de Desarrollo: K'atun Nuestra Guatemala 2032. Para su construcción² se consideró la

² El UNDAF 2015-2019 fue conducido por el Equipo de País (UNCT, por sus siglas en inglés) y desarrollado por las agencias del SNU: FAO, FIDA, OACNUDH, ONUSIDA, OPS/OMS, PMA, PNUD, UNESCO, UNICEF, UNFPA, ONUMJERES, VNU, FMI/CAPTAC, BM, y ACNUR, y la participación de cinco agencias no residentes: PNUMA, UNCTAD, OIT, UNOPS, y UNODC de común acuerdo con las autoridades nacionales,

Evaluación Común de País, una evaluación externa del UNDAF 2010-2014 y los resultados de las consultas nacionales realizadas en el país, en el marco de la nueva Agenda Global de Desarrollo Post 2015. Es así que, el SNU Guatemala logró identificar aquellos problemas y desafíos del país a los que puede contribuir mediante un acompañamiento al Estado en el cumplimiento de sus obligaciones, generando capacidades nacionales.

El UNDAF Guatemala consta de 5 áreas programáticas y 11 efectos esperados, con prioridad en los grupos poblacionales: jóvenes, mujeres, niñas, niños y adolescentes y pueblos indígenas:

1. Desarrollo inclusivo y sostenible: (1.1) La Población rural en condiciones de pobreza, desarrolla nuevas oportunidades económicas sostenibles en condiciones de competitividad sistémica; y (1.2) El sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y las instituciones de gobierno que corresponden, desarrollan coordinadamente, políticas e inversiones que propician la protección, el uso responsable y la conservación de los recursos naturales, y la resiliencia comunitaria para enfrentar los fenómenos naturales.

2. Desarrollo Social: (2.1) Los Hogares del área rural alcanzan la seguridad alimentaria y nutricional, con enfoque integral y sostenible; (2.2) Las poblaciones priorizadas incrementan su acceso y permanencia a la educación, incluyendo la formación técnica, así como la alfabetización con calidad, equidad y pertinencia cultural. y; (2.3) Las poblaciones priorizadas incrementan su acceso y uso de servicios integrales de salud de calidad.

3. Sociedad segura y libre de violencia: (3.1) Las instituciones públicas de seguridad adopten un enfoque civil, preventivo y de seguridad democrática con perspectiva de derechos humanos; y (3.2) Las poblaciones priorizadas disponen de mejores sistemas de protección y prevención de la violencia en su entorno público y privado.

4. Justicia para todas las personas: (4.1) Las instituciones del sector justicia incrementan la eficiencia y efectividad en el esclarecimiento de casos, en los niveles de inclusión y equidad y (4.2) El Estado aplique mecanismos integrales de justicia de transición para las víctimas del conflicto armado interno, en coordinación con la sociedad civil, de acuerdo con los marcos internacionales de derechos humanos.

5. Sociedad multicultural y diversa: (5.1) Los pueblos indígenas principalmente jóvenes y mujeres, ejercen una ciudadanía activa y participan efectivamente en la toma de decisiones en materia de desarrollo, a nivel comunitario, municipal, departamental y nacional y (5.2) las instituciones públicas y sociedad civil desarrollen mecanismos para la defensa contra toda forma de discriminación hacia personas LGBTI, mujeres, indígenas y otros grupos en condiciones de vulnerabilidad.

Los recursos necesarios para la implementación de las actividades e iniciativas relativas a las 5 áreas programáticas identificadas se estimaron en \$ 399, 296,369, para el periodo 2015- 2019.

Para asegurar la coherencia y cumplimiento del UNDAF, el SNU Guatemala se propuso monitorear el marco global de forma permanente mediante diversos mecanismos (internos y externos), con revisiones anuales y esta evaluación final en el año 2018.

representadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores (MINEX) y la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN).

1.4. Contexto

El Análisis de Situación del País (CCA) identificó como el problema central en Guatemala el que “la mayoría de la población guatemalteca esté excluida de poder ejercer sus derechos, y que por tanto es calificado como un país con bajo desarrollo humano”.³ Asimismo, señaló una serie de causas inmediatas o subyacentes: débil institucionalidad del Estado; deficiente recaudación fiscal y redistribución del ingreso; deficiente acceso y calidad a los servicios de salud, alimentación y nutrición, educación y a los recursos productivos y financieros, principalmente para las mujeres; falta de incentivos a la inversión, escasas oportunidades laborales, vulnerabilidad ambiental, y una inexistente cultura de derechos humanos y débil apropiación para demandarlos.⁴

La Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos presente en Guatemala expresó, por su parte, que el país está afectado por la desigualdad y la discriminación estructural. Tiene un coeficiente de Gini de 0,63 (uno de los peores del mundo), y alrededor del 60% de su población sigue viviendo en la pobreza (el porcentaje llega al 76,1% en las zonas rurales, al 79,2% entre los pueblos indígenas y al 69,2% entre los niños y niñas menores de 15 años).⁵

Esta descripción de la situación de Guatemala coincide con las preocupaciones manifestadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su informe de 2017 *Situación de los derechos humanos en Guatemala*, en el sentido que “[l]a situación social y económica guatemalteca en la actualidad se sigue caracterizando por la pobreza, el racismo, la exclusión, la violencia y la impunidad. Esta situación se enmarca en una estructura estatal débil, con pocos recursos por la escasa recaudación fiscal, y con un persistente problema de corrupción y altos niveles de violencia”.⁶ Según la Comisión, “Guatemala aún continúa siendo uno de los países más desiguales del mundo en términos de salud, educación y distribución de ingresos, lo que resulta en la reducción del 30% de su índice de desarrollo humano [...]”.⁷

La CIDH también encontró que la situación de desnutrición crónica infantil es alarmante. Guatemala es uno de los países con la peor situación del mundo en ese sentido. La situación de inseguridad alimentaria alcanza niveles críticos en el área rural, y afecta principalmente a niños y niñas menores de cinco años, población escolar y a las mujeres embarazadas y lactantes.⁸ Adicionalmente, respecto al derecho a la salud, indicó que no existe un sistema que asegure a toda la población, sin discriminación, el acceso a servicios de atención de calidad⁹ y con relación al derecho a la educación, el promedio de años de escolaridad en el país es de tan solo 6.4 años, y entre los niños y niñas indígenas es de 4.8. Las niñas indígenas asisten, en promedio, sólo tres años a la escuela. Más de 1.8 millones de niñas, niños y jóvenes entre 10 y 19 años están fuera del sistema escolar. Según la información al alcance, en 2017, alrededor de 400.000 niños y niñas en edad de recibir educación primaria están fuera del sistema educativo. Asimismo, más de 678.000 adolescentes en edad de recibir educación básica no tienen acceso a la

³ CCA, página 19.

⁴ CCA, página 20.

⁵ OACNUDH citando a SEGEPLAN, Agenda 2030 para el desarrollo sostenible: Examen nacional voluntario, 2017. Ver Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su Oficina en Guatemala 2017, A/HRC/37/3/Add.1, 9 de febrero de 2018, párr.2

⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2017), Informe *Situación de los derechos humanos en Guatemala*, párr. 38.

⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2017), Informe *Situación de los derechos humanos en Guatemala*, párr.39

⁸ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2017), Informe *Situación de los derechos humanos en Guatemala*, párr.41

⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2017), Informe *Situación de los derechos humanos en Guatemala*, párr.49

misma. Según los datos más recientes del Instituto Nacional de Estadística de Guatemala, el 20.8% de guatemaltecos y guatemaltecas mayores de 14 años son analfabetas, y entre la población indígena en este grupo etario, el analfabetismo alcanza el 32.8%.¹⁰

En materia de administración de justicia, la Comisión observó diversos retos que aún enfrenta Guatemala. “Éstos van desde las reparaciones a las víctimas del conflicto armado interno y sus familiares, hasta la lucha contra la corrupción e impunidad en el presente, así como contra los altos niveles de violencia que aquejan al país”.¹¹ Igualmente, “[l]a CIDH constató la problemática de la impunidad derivada de la falta de capacidad del Estado guatemalteco para proveer un sistema de administración de justicia adecuado y eficiente, y una justicia independiente e imparcial.”¹² Para la CIDH, “el acceso a la justicia en Guatemala es diferenciado. Los sectores de la población históricamente marginalizados enfrentan obstáculos particulares que limitan su acceso efectivo a la justicia [...]”¹³, especialmente mujeres, pueblos indígenas, personas LGBTI, afrodescendientes y niños, niñas y adolescentes.

Con relación a la seguridad, la Comisión Interamericana indicó que “[a] pesar de haber tenido una ligera disminución en los últimos diez años, la tasa general de homicidios en el país sigue siendo una de las más altas de América Latina y el Caribe, siendo una de las regiones más violentas del mundo”.¹⁴ La violencia es alimentada por la discriminación, la desigualdad, la facilidad de acceso a las armas, el crimen organizado, la impunidad y el legado de violencia del conflicto armado. Las muertes violentas de mujeres aumentaron¹⁵.

Otro aspecto de preocupación en Guatemala es la limitada participación política de las mujeres. ONU Mujeres ha encontrado que el país se encuentra en el puesto 18 de un ranking de 19 países latinoamericanos, en donde las mujeres ostentan apenas el 13.9% de los escaños en el Congreso.¹⁶ Al respecto, si bien las mujeres han alcanzado una alza histórica en el padrón electoral (54% de electoras), este aumento no se ha traducido en un incremento de mujeres electas.¹⁷ Por ejemplo, en el ámbito local, en el año 2015, “las mujeres constituyeron únicamente el 16,9% de las candidaturas a las corporaciones municipales”¹⁸.

Este contexto evidencia que Guatemala no logró grandes avances respecto de los Objetivos de Desarrollo del Milenio¹⁹, adoptados en el 2000, que apuntaban a la reducción de la pobreza, el hambre, las enfermedades, la desigualdad de género y el acceso al agua y saneamiento, entre otros. Respecto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible planteados en la Agenda 2030, se espera que la acción social vaya acompañada de la voluntad estatal, que deberá expresarse en

¹⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2017), Informe *Situación de los derechos humanos en Guatemala*, párr.43

¹¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2017), Informe *Situación de los derechos humanos en Guatemala*, párr. 52

¹² Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2017), Informe *Situación de los derechos humanos en Guatemala*, párr. 53

¹³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2017), Informe *Situación de los derechos humanos en Guatemala*, párr. 94

¹⁴ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2017), Informe *Situación de los derechos humanos en Guatemala*, párr. 37

¹⁵ OACNUDH, Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su Oficina en Guatemala 2017, A/HRC/37/3/Add.1, 9 de febrero de 2018, párr.22

¹⁶ ONU Mujeres. Guía Estratégica. La participación política de las mujeres en Guatemala: una mirada hacia la paridad democrática. Marzo, 2018. Pág 16.

¹⁷ ONU Mujeres. Guía Estratégica. La participación política de las mujeres en Guatemala: una mirada hacia la paridad democrática. Marzo, 2018. Pág 18.

¹⁸ ONU Mujeres. Guía Estratégica. La participación política de las mujeres en Guatemala: una mirada hacia la paridad democrática. Marzo, 2018. Pág 27-

¹⁹ Citando información de SEGEPLAN, de los 66 indicadores reportados por el país, 29 presentaron una evolución positiva (44%); 27 no se cumplieron, tienen una evolución negativa (41%); 4 presentaron un estancamiento (6%); 3 están cerca de cumplirse (4%) y en 3 no se determina evolución (5%).

transformaciones políticas y presupuestarias.²⁰ De momento, Guatemala adoptó oficialmente los ODS, y se observa un esfuerzo importante del Estado en vincular la Agenda 2030 con el Plan Nacional de Desarrollo K'atún, a partir de la identificación, con el apoyo de CEPAL y del SNU, de 10 Prioridades Nacionales y 16 Metas Estratégicas del Desarrollo.

II. CRITERIOS DE LA EVALUACIÓN

2.1 PERTINENCIA

La pertinencia se valora desde cinco enfoques: a. respecto de las prioridades nacionales; b. respecto de los compromisos internacionales del Estado en materia de derechos humanos; c. con relación a las necesidades de poblaciones priorizadas; d. sobre los mandatos de las instituciones públicas; y e. pertinencia de los programas conjuntos.

2.1.1 Respeto de las prioridades nacionales

El Plan de Desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032, que comprende los desafíos del país en los próximos 20 años, estableció cinco ejes prioritarios para responder a los problemas que marcan Guatemala. Estos son: desarrollo urbano y rural, bienestar para todas las personas, distribución de la riqueza, protección de recursos naturales y protección de derechos humanos. El propósito es que los ejes orienten todas las políticas públicas, el gasto fiscal y la orientación geográfica y sectorial de la inversión pública y privada.

El UNDAF, desde una perspectiva de derechos humanos, de género, de multiculturalidad y de sostenibilidad ambiental, en el marco de las conclusiones del CCA, retomó el Plan de Desarrollo e identificó aquellos problemas y desafíos que consideró podía contribuir a solucionar, acompañando al Estado en el cumplimiento de sus obligaciones. En esta línea priorizó cinco áreas programáticas: 1. Desarrollo inclusivo y sostenible; 2. Desarrollo Social; 3. Sociedad Segura y Libre de Violencia; 4. Justicia para todas las Personas; y 5. Sociedad Multicultural y Diversa.

En su formulación participaron todas las agencias de Naciones Unidas presentes en Guatemala y equipos de instituciones nacionales. De esta manera, el UNDAF fue una construcción conjunta. Adicionalmente, SEGEPLAN, desde la parte técnica y considerando los diferentes sectores estatales, revisó y validó los indicadores y líneas de base planteadas en la matriz de resultados. Previo a que el Gobierno de Guatemala suscribiera el UNDAF, SEGEPLAN emitió su opinión técnica favorable. Esto dio paso a que cada agencia del SNU negociara en su sede el Documento de Programa de País, del cual deriva el plan de acción que es consensuado con el gobierno. Estos planes de acción también contaron con la opinión técnica favorable de SEGEPLAN, lo que requirió la participación de esta entidad y de las instituciones nacionales vinculadas a la temática de cada Agencia, que son contraparte en la implementación de los planes agenciales.

²⁰ Social Watch, erradicación de la pobreza y justicia de género. Guatemala frente a la Agenda 2030. Disponible en: <http://www.socialwatch.org/es/node/17388> y consultado el 08 de noviembre de 2018.

En otras palabras, se garantizó desde todos los ángulos que el UNDAF fuera un instrumento alineado con las prioridades nacionales. De esta manera, los efectos esperados del UNDAF y sus indicadores son coincidentes con un importante número de prioridades que integran los ejes programáticos del PDN, entre ellas, hambre cero, salud y bienestar, reducción de las desigualdades, educación de calidad, igualdad de género, agua limpia y saneamiento, trabajo decente y crecimiento económico, paz, acción por el clima, justicia e instituciones sólidas²¹.

Es evidente que el UNDAF 2015-2019 responde al contexto guatemalteco y es pertinente en la medida que logra reconocer e incidir en las causas inmediatas y subyacentes de la exclusión, la discriminación, la falta de justicia y la desigualdad, para que el país crezca en su capacidad de atender las problemáticas y avanzar hacia un escenario en donde se garantice las mismas oportunidades de desarrollo para todas las personas. Algunas ventajas comparativas del SNU han sido destacadas por actores clave, como un aporte invaluable para mantener los esfuerzos de la cooperación y del Estado en la dirección correcta. Entre ellas, la capacidad de incidencia y abogacía del SNU en temas clave (estructurales o coyunturales) y a distintos niveles (nacional, sectorial, local), la capacidad de fortalecer a las instituciones estatales y a organizaciones de sociedad civil, su adaptabilidad a las coyunturas políticas, la expertise de las AFP y sobre todo, su legitimidad frente a la diversidad de actores.

Por otra parte, se ha resaltado el esfuerzo que se hace desde el UNCT y los GTI para buscar y mantener la alineación del UNDAF al Programa Nacional de Desarrollo, fortaleciendo la coordinación y diálogo con las instituciones.

Pero el UNDAF se ha enfrentado a un cambio de gobierno nacional y de gobiernos municipales, producto de elecciones ordinarias dadas alrededor de un ambiente convulso nacido de los escándalos de corrupción y cooptación del Estado; y de las múltiples manifestaciones sociales, en medio de procesos de investigación judicial que desencadenaron una serie de capturas de funcionarios y ex funcionarios públicos del más alto nivel, los cuales han sido ligados a procesos judiciales²². Lo anterior se tradujo en un retraso en el inicio de operaciones del marco de cooperación de las Naciones Unidas.

2.1.2 Respetto de las recomendaciones internacionales de DDHH hechas al Estado de Guatemala

Una fortaleza del UNDAF es haber considerado en su diseño las recomendaciones de los mecanismos internacionales de derechos humanos con la expectativa que guiaran las líneas temáticas para la acción. De hecho, el documento del UNDAF incluye un Anexo denominado *Compromisos Internacionales de Guatemala en Materia de Derechos Humanos*, que contiene una lista detallada de las recomendaciones emitidas por cada uno de los órganos internacionales de derechos humanos. Esta estrategia ha llevado a reconocer como un valor agregado de la cooperación del SNU, el acompañamiento al Estado para el cumplimiento de sus compromisos internacionales.

En consecuencia, se valora positivamente el ejercicio de mapear los programas, proyectos e iniciativas de las agencias y fondos por área programática a la luz de las recomendaciones internacionales de

²¹ Cabe mencionar que el UNDAF se formuló antes de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), no obstante, sus áreas estratégicas y efectos están en consonancia con estos objetivos, con distinta intensidad en las diversas metas. De hecho, el SNU cuenta con una matriz que visibiliza la vinculación que existe entre la Agenda ODS, el Plan Nacional de Desarrollo K'atun, la Política General de Gobierno 2016 y 2029, y el UNDAF.

²² Informe Anual de la ONU sobre Resultados UNDAF – GUATEMALA 2016, página 8.

derechos humanos. Asimismo, en los Programas Conjuntos se toma en consideración las recomendaciones de derechos humanos e instrumentos internacionales en la materia. Por ejemplo, el documento de formulación del Programa Conjunto *Acelerando el progreso del empoderamiento económico de las mujeres rurales en Guatemala (RWEE)*, vincula sus acciones a la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing y a la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; y el Programa Conjunto *Ampliando el acceso de las mujeres, la niñez y los pueblos indígenas a la justicia* se vincula a la Agenda Global sobre Mujeres, Paz y Seguridad, la Convención CEDAW y la Convención Internacional contra el Racismo y la Discriminación.

Como complemento, el Grupo Especializado de Derechos Humanos ha generado herramientas para continuar y afinar la vinculación de las intervenciones que implementan el UNDAF a las recomendaciones de derechos humanos. En esta línea, elaboró una sistematización de las observaciones y análisis que hacen los Comités de Derechos Humanos de Naciones Unidas sobre la situación del país. Esta sistematización se diseñó por cada área programática del UNDAF, así como para los temas de Gobernabilidad y Migración. El objetivo es que los GTI en sus reflexiones tomen en cuenta las problemáticas de derechos humanos que han identificado los Comités para abordarlas a través del UNDAF. Se espera que dicha herramienta pueda también alimentar el proceso de formulación del CCA y el diseño del próximo UNDAF. Para ello, el Grupo Especializado hará el mismo ejercicio, pero a partir de las recomendaciones y los indicadores de los órganos de derechos humanos.

La réplica de buenas prácticas de la región latinoamericana para promover la pertinencia de las intervenciones con relación a las recomendaciones de derechos humanos es también una experiencia positiva del citado Grupo Especializado. Identificó el sistema de seguimiento de las recomendaciones llevado a cabo en Paraguay y busca implementarlo en Guatemala, vinculando las recomendaciones y ODS en una sola agenda a través de una base de datos online. El desafío es que, en efecto, las herramientas sean utilizadas por los Grupos Temáticos Inter agenciales.

2.1.3 Con relación a las necesidades de poblaciones priorizadas

El UNDAF identificó a jóvenes, mujeres, niñas, niños y adolescentes y pueblos indígenas como los grupos poblacionales prioritarios²³. Las siguientes están entre las principales problemáticas que afectan a estas poblaciones: La prevalencia de la violencia contra las mujeres en Guatemala y el contexto general de impunidad ante la misma, siendo la violencia contra las mujeres el delito más denunciado en el país, especialmente la violencia sexual. La exposición de la niñez a la pobreza, marginación y falta de acceso a la educación, particularmente los niños, niñas y adolescentes indígenas. Igualmente, el embarazo de niñas y adolescentes es alarmante²⁴. La violencia que enfrentan los PI relacionada con la situación de discriminación y exclusión que viven. Dicha exclusión puede observarse en esferas como la propiedad de la tierra, acceso a servicios básicos, condiciones laborales, acceso a la economía formal, participación en toma de decisiones y en instituciones del Estado, representación en los medios de comunicación y

²³ Adicionalmente, identificó otros grupos prioritarios de atención específicos para cada una de las áreas programáticas y sus efectos, como por ejemplo: hombres y mujeres trabajadores agrícolas y comunidades afectadas por desastres naturales en el área de desarrollo sostenible; grupos vulnerables al VIH en el área de desarrollo social; defensores y defensoras de derechos humanos en el área de sociedad segura y libre de violencia; víctimas de las violaciones cometidas durante el conflicto armado interno en el área de justicia para todas las personas; y personas LGBTI en el área de sociedad multicultural y diversa.

²⁴ El Observatorio en Salud Sexual y Reproductiva reportó 18.279 embarazos de niñas entre 10 y 19 años, entre el 1 de enero y el 31 de marzo de 2017. Ver CIDH, Informe Situación de los Derechos Humanos en Guatemala, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 208/17. 31 diciembre 2017, párr. 371.

debate público, y la falta de acceso a la justicia²⁵. Respecto de jóvenes, estos sufren especialmente los efectos de una epidemia de violencia, ya se trate de los integrantes de las pandillas o de las juveniles víctimas de un 80% de los delitos violentos²⁶.

La mayor parte de estas situaciones son abordadas transversalmente en el UNDAF a través de diferentes líneas de acción: Desarrollo de oportunidades económicas para las mujeres indígenas, fortalecimiento de capacidades para jóvenes y mujeres rurales e indígenas que les permita mejorar sus ingresos, diversidad de proyectos que redunden en mejores condiciones de vida de familias indígenas, promoción de la lactancia, cuidado y alimentación de mujeres embarazadas, mejoramiento de prácticas alimenticias en niños y niñas, recuperación y ampliación de la cobertura de vacunación en niños y niñas, estrategias para erradicar la desnutrición, estrategias para fortalecer la calidad educativa y evitar la deserción escolar, estrategia de educación integral en sexualidad para procurar disminuir el embarazo en niñas y adolescentes, estrategias para abordar y disminuir la violencia contra las mujeres, etc.

En este sentido, se reconoce una alta pertinencia del UNDAF con relación a las necesidades de las poblaciones priorizadas. Sin embargo, la evaluación recogió importantes observaciones que los grupos priorizados hacen. Algunas son:

- i. La metodología de participación no tiene suficiente profundidad como para permitirles aportar insumos y/o retroalimentación en cuanto a los indicadores y productos. Si bien consideran que las problemáticas han sido bien identificadas, las acciones específicas a implementar no siempre son lo que necesitan, generando la sensación de que las actividades llegan a ser una prioridad impuesta que no siempre responde a su contexto.
- ii. Es necesaria una mayor comprensión de la interculturalidad y no generalizar respecto de la pertinencia cultural de los Pueblos Indígenas, sino reconocer diferencias y particularidades entre las diferentes etnias.
- iii. La acción del UNDAF respecto del abordaje a problemáticas concretas de las y los jóvenes fue muy limitada.

2.1.4 Pertinencia del UNDAF respecto de los mandatos de las instituciones públicas

La implementación del UNDAF exige la participación multisectorial e interinstitucional, en diferentes niveles. Desde la mirada de las instituciones, se ha observado que la pertinencia también se relaciona con el conocimiento que tiene el SNU de sus mandatos y áreas internas. Eso significa que el SNU reconoce acertadamente a las instituciones con las cuales trabajar temas estratégicos. Sin embargo, una vez reconocida la institución no siempre las agencias dirigen las negociaciones con las áreas o direcciones correspondientes, lo que obstaculiza la viabilidad de las intervenciones. Además, en algunos casos, según expresan algunos actores entrevistados, las acciones priorizadas por el UNDAF no precisamente responden a las necesidades específicas de la institución.

En el caso del Sector Privado y de la Academia, si bien han participado en los procesos de formulación, no están involucrados en la implementación de proyectos o programas con la misma fuerza que otros sectores y entidades. De su parte es manifiesto el interés de lograr mayores sinergias entre sus

²⁵ Ver CIDH, Informe Situación de los Derechos Humanos en Guatemala, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 208/17. 31 diciembre 2017, págs. 187 ss

²⁶ Ver UNICEF, Los jóvenes en Guatemala encuentran una alternativa a la violencia de las pandillas https://www.unicef.org/spanish/infobycountry/guatemala_40829.html

prioridades con iniciativas del UNDAF, aprovechando las ventajas de cada actor. Por ejemplo, desde la Academia se ha señalado que podrían contribuir al impacto de la cooperación técnica a partir del conocimiento que tienen de las necesidades territoriales por sus procesos investigativos con presencia en todo el país.

2.1.5 Pertinencia de los Programas Conjuntos

Los Programas Conjuntos son pertinentes en tanto aportan a la consecución de los efectos del UNDAF, al Plan Nacional de Desarrollo y a programas y políticas nacionales y locales. Lo anterior se da en diferente nivel, dependiendo de los objetivos del programa y de las contrapartes. En general, los PC están dirigidos a revertir la exclusión de los grupos priorizados y muchos de sus efectos y productos se relacionan con compromisos acordados internacionalmente por Guatemala.

Adicionalmente, los PC colaboran en la articulación de las agencias sobre los temas eje del UNDAF y han impulsado el establecimiento de una visión conjunta que influye en avanzar con la eficacia y eficiencia de las intervenciones, aportando a la consolidación del SNU, en vez de AFP trabajando de forma individual. No obstante, una debilidad de los PC en su condición de mecanismo de implementación del UNDAF, es que en su mayoría surge por petición del donante o por la disponibilidad de recursos, y no por la correspondencia de cumplir con los efectos e indicadores establecidos en el UNDAF.

Sin embargo, hay experiencias en que los GTI en el seguimiento de las áreas programáticas que les corresponden, determinan la necesidad de una acción conjunta. Por ejemplo, en el 2017, en el marco de los análisis del GTI Sociedad Multicultural y Diversa, se identificó la necesidad de contar con un programa conjunto sobre matrimonio y uniones de hecho con personas menores de edad, el cual fue en efecto formulado y aprobado.

2.3 EFICIENCIA

La eficiencia hace referencia al uso apropiado y económico de los recursos puestos a disposición para alcanzar los resultados planificados del UNDAF, ya sea que se trate de recursos humanos, financieros, de tiempo o conocimiento institucional. Para hacer este análisis, el equipo de evaluación tomó en cuenta los siguientes aspectos: diseño del UNDAF; análisis de las contribuciones financieras, incluyendo la relación entre ejecución por área programática, por efecto, por agencia, fondo y programa; el uso de los recursos y la relación costo-resultado; los mecanismos de coordinación, específicamente la gestión del UNDAF a través de los Grupos temáticos interagenciales; y el sistema de monitoreo y evaluación y comunicación.

2.3.1 Diseño del UNDAF

El UNDAF definió cinco áreas programáticas y once efectos directos. Todos los actores consultados son coincidentes en afirmar que la construcción del UNDAF fue participativa y que sus áreas programáticas y efectos corresponden con las prioridades del contexto guatemalteco. No obstante, algunos entrevistados han expresado su preocupación porque los efectos esperados pueden sobrepasar las capacidades del SNU aunque se trate de cooperar con el Estado, lo que a su vez dificulta medir y atribuir los aportes del SNU.

El UNDAF establece una macro distribución de funciones y responsabilidades entre las agencias, incluida en una tabla con la estimación de los recursos, y define los eventuales roles de las diferentes

instituciones estatales socias. En materia de indicadores, inicialmente se establecieron 58 pero en la revisión del 2016 se aumentó a 66²⁷. Los indicadores presentan varias debilidades:

- i. El cien por ciento de los indicadores son cuantitativos y no permiten hacer un análisis cualitativo de su contribución al efecto para valorar la calidad de la contribución, saber cómo se desarrollaron las actividades y medir el rendimiento de los recursos utilizados en un proceso.
- ii. Gran cantidad de ellos son de nivel macro (de impacto), mientras otros de nivel micro (de proceso), sin una focalización geográfica. Sobre algunos no hay datos que permitan medir su concreción en relación al logro del efecto.
- iii. Para la medición de algunos indicadores se requiere de datos oficiales. De allí la relevancia del acuerdo suscrito entre UN, SEGEPLAN y el INE²⁸. Por ejemplo, el porcentaje de la población rural viviendo en pobreza extrema de consumo (por ej. indicador 1.1.5 del efecto 1.1).
- iv. En los indicadores no se describe la contribución del SNU.
- v. Aunque se presenta el acumulado numérico en tres años (2015, 2016 y 2017), no se describe o analiza la evolución histórica del indicador o el mejoramiento de la situación (según la meta) como contribución del SNU. En otras palabras, no se hace referencia o identificación de las causas de las desviaciones como contribución del SNU. Además, varios indicadores fueron ajustados o creados en el 2016, lo que limita el seguimiento y coherencia del logro.
- vi. Los indicadores de impacto no se resaltan en los informes de resultados como un logro gracias a la contribución del SNU. No queda claro la referencia a la población a la cual se focaliza la acción o contribución del SNU. Todo parece indicar que no existen datos desagregados, solo unos pocos por género.
- vii. Las deficiencias en indicadores y productos generan una brecha para medir la contribución del SNU al plan nacional de desarrollo mediante el UNDAF. Es decir, se carece de indicadores de resultado que permitan saltar la brecha entre la cuantificación y los efectos.

Respecto a los enfoques transversales, el UNDAF definió como tales Derechos Humanos, Género, Sostenibilidad Ambiental y Multiculturalidad, pero no estableció en el diseño una descripción de estrategias sobre cómo se garantizaría su incorporación. Sí planteó la aspiración de que se recogería información desagregada por sexo, etnia, edad y ubicación geográfica, lo que en la práctica no ocurrió.

En materia de riesgos, el UNDAF en su Matriz de Resultados señala algunos, sin embargo no determina si la probabilidad de que en realidad se materialicen es Alta, Media o Baja, lo que le habría ayudado a diseñar medidas emergentes ante la concreción de los riesgos calificados como altos. Esto es, considerar desde el inicio medidas de contingencia para reducir el impacto si el riesgo se materializa. El grupo de

²⁷ Según se señala en el informe de avance de 2016, 28 indicadores fueron revisados y sufrieron cambios en su redacción para que fueran más específicos, concretos y medibles, y se crearon 8 por dos razones: i. seis indicadores fueron divididos en dos, ya que su redacción original era multivariable haciéndolos difícil de medir; y ii. la creación de dos nuevos indicadores que buscan incorporar la temática de seguridad y protección para las personas migrantes, que estaban excluidas del UNDAF. Informe Anual de la ONU sobre Resultados UNDAF. Guatemala 2016. Abril de 2017

²⁸ Ver Carta de Intenciones entre la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, el Instituto Nacional de Estadística y el Sistema de Naciones Unidas, de fecha 26 de agosto de 2015. Naciones Unidas se comprometió a fortalecer las capacidades nacionales y locales del INE para producir, analizar y difundir información estadística desglosada por género, edad, pueblos y zona geográfica. Asimismo, establecer conjuntamente con SEGEPLAN los mecanismos que permitan desarrollar y fortalecer el sistema de seguimiento y evaluación del UNDAF, en el marco del sistema de seguimiento y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo. Simultáneamente, el INE contribuiría a responder las necesidades de información estadística del país en el quinquenio 2015-2019 a efecto de aportar a la producción de informes de monitoreo, revisión anual y evaluación externa del UNDAF.

monitoreo y evaluación ha hecho varios esfuerzos para diseñar una boleta que dé seguimiento a los supuestos y riesgos, pero no ha sido puesta en práctica. Hasta ahora el vacío es resuelto con las reflexiones de las agencias, los GTI y del UNCT sobre el contexto nacional, pero no se revisa el UNDAF a partir de los riesgos.

2.3.2 Análisis de las contribuciones financieras

i. Recursos indicativos y ejecución por Área programática

Como parte de un análisis cuantitativo de la eficiencia, se analizaron las contribuciones financieras planificadas frente a las que efectivamente tuvieron lugar en el período 2015-2017 (3 años) y las brechas existentes, sobre la base de la información provista por las AFP signatarias del UNDAF. La conclusión es que el nivel de ejecución presupuestaria es aceptable. Empero, el análisis debe considerarse estimativo, ya que no se cuenta aún con información financiera de los años 2018-2019.

El presupuesto indicativo del UNDAF fue por un monto total de US\$399,296,369.00. Como se puede apreciar en el cuadro de análisis de ejecución, las contribuciones realizadas llegan al 56% de lo comprometido en el UNDAF 2015 - 2019, habiendo transcurrido 3 años, lo que representa el 60% del tiempo de implementación al momento del corte de la evaluación. El eje con más ejecución es el Eje 4, Justicia para todas las Personas, mientras el Eje 2 Desarrollo Social y el Eje 5 Sociedad Multicultural y Diversa tienen relativamente poca ejecución.

Tabla 1: Análisis de la ejecución financiera

Área Programática	Recursos Indicativos Total	Total Ejecutado Acumulado 2015 – 2017	% Ejecutado
Desarrollo Inclusivo y sostenible	168,014,169.00	106,172,045	63%
Desarrollo social	85,724,646.00	31,567,210	37%
Sociedad segura y libre de violencia	56,715,000.00	14,516,351	26%
Justicia para todas las personas	52,825,000.00	59,588,711	113%
Sociedad multicultural y diversa	36,017,554.00	11,858,398	33%
TOTAL PRESUPUESTO	399,296,369.00	223,702,716	56%

Fuente: OCR. UNDAF Contribución Financiera. 2017

Se carece de información financiera sobre ejecución del Banco Mundial, OIT, UNESCO y VMU, además de que no se incluyó una meta de movilización de UNODC en el presupuesto indicativo. Por lo tanto, para fines de tener un análisis de ejecución más preciso para esta evaluación, se hace un análisis excluyendo a estas cuatro AFP y UNV.

Así, las contribuciones financieras realmente alcanzaron un 74% de lo planificado al momento del corte, pasándose del presupuesto indicativo, ya que al momento del corte para la evaluación solo había pasado el 60% del tiempo de implementación (2015-2017). Veamos:

Tabla 2: Análisis de la ejecución financiera sin datos del BM, OIT UNV, UNESCO y UNODC

Área Programática	Recursos Indicativos Total*	Total Ejecutado Acumulado 2015 - 2017*	% Ejecutado
Eje 1: Desarrollo Inclusivo y sostenible	131,282,169.00	106,172,045	81%
Eje 2: Desarrollo social	67,224,646.00	31,567,210	47%
Eje 3: Sociedad segura y libre de violencia	25,465,000.00	14,128,350	55%
Eje 4: Justicia para todas las personas	52,825,000.00	58,574,144	111%
Eje 5: Sociedad multicultural y diversa	23,907,554.00	11,858,398	50%
TOTAL PRESUPUESTO	300,704,369.00	222,300,147	74%

Fuente: OCR. UNDAF Contribución Financiera. 2017 * sin datos financieros de BM, OIT, UNV, UNESCO y UNODC

Por otra parte, la distribución presupuestaria entre las cinco áreas programáticas revela un desbalance importante. En este sentido, se identifica un desbalance importante entre los recursos asignados para los temas sociales y económicos (eje 1 y 2) y los relacionados con temas políticos y civiles (eje 3, 4 y 5). En el primer caso, correspondieron a USD 198,506,815, equivalente al 66 % de los recursos, mientras que los destinados a justicia, seguridad y el combate a la discriminación ascendió a USD 102,197,554, correspondiente al 34 %. Esta asignación presupuestaria no corresponde con el avance programático de los ejes, como veremos en el análisis del criterio de Eficacia.

ii. Ejecución por efecto

El nivel de ejecución financiera por efecto es dispar, pero en general es media-baja. Como se puede apreciar en la siguiente tabla, la mayoría de los efectos (7 de 11) han tenido una ejecución financiera media-baja (entre el 49% y 62%) en comparación con el presupuesto indicativo. Dichos efectos son: el efecto 1.1 (desarrollo económico); el efecto 2.1 (SAN), el efecto 2.3 (Salud), el efecto 3.1 (seguridad y DDHH); el efecto 3.2 (prevención de violencia), el efecto 4.2 (justicia de transición) y el efecto 5.1 (participación PI).

Por otro lado, dos efectos han tenido una ejecución muy por encima del presupuesto indicativo: el efecto 1.2 (RRNN y resiliencia) y el efecto 4.1 (Acceso a la justicia). Contrariamente, el efecto 2.2 (educación) y el efecto 5.2 (discriminación) han tenido una ejecución considerablemente por debajo del presupuesto indicativo.

Tabla 3: Ejecución financiero por efecto del UNDAF

Efectos	Recursos Indicativos Total	Total Ejecutado Acumulado 2015 - 2017	% ejecutado*
1.1 Desarrollo económico	89,410,479.00	55,189,275.45	62%
1.2 RRNN y resiliencia	41,871,690.00	50,982,769.58	122%
2.1 SAN	34,344,646.00	16,771,902.21	49%
2.2 Educación	8,750,000.00	2,701,719.28	31%
2.3 Salud	24,130,000.00	12,093,588.92	50%
3.1 Seguridad y DDHH	17,760,000.00	10,073,691.40	57%
3.2 Prevención violencia	7,705,000.00	4,054,658.67	53%
4.1 Acceso a justicia	30,375,000.00	45,659,978.25	150%
4.2 Justicia de transición	22,450,000.00	12,914,165.33	58%
5.1 Participación PI	18,812,554.00	10,746,543.56	57%
5.2 Discriminación	5,095,000.00	1,111,854.82	22%

Fuente: Elaboración propia a partir de: OCR. UNDAF Contribución Financiera. 2017

* sin datos del BM, UNV, OIT, UNESCO y UNODC

iii. Ejecución por Agencia, Programa y Fondo

Tanto el presupuesto indicativo como el nivel de ejecución financiera entre las agencias, programas y fondos es heterogéneo. Analizando la ejecución por APF se puede apreciar que PNUD, UNFPA y FAO ya ejecutaron más del 100% del presupuesto indicativo para el periodo (2015-2017), aún faltando dos años de ejecución. La ejecución de PMA y ONUMUJERES está cerca de lo esperado. El resto de las APF han ejecutado menos de lo esperado (FIDA, UNICEF, OPS/OMS, OACNUDH y ONUSIDA). No fue factible

obtener información financiera sobre la ejecución del Banco Mundial, UNESCO, OIT y UNV; así como tampoco sobre el presupuesto indicativo de OIT y UNODC, por lo que no se incluye en este análisis.

Tabla 4: Ejecución financiera por Agencia, Programa y Fondo

Agencia*	Presupuesto Indicativo 2015-2019	USD ejecutado 2015-2017	% ejecutado del presupuesto indicativo por agencia
PNUD	100,000,000.00	123,252,003.64	123%
FIDA	64,004,110.00	22,652,880.00	35%
UNICEF	38,000,000.00	18,920,225.00	50%
OPS OMS	20,300,000.00	4,430,375.67	22%
PMA	20,215,259.00	9,745,826.68	48%
UNFPA	20,000,000.00	20,947,984.45	105%
OACNUDH	18,905,000.00	5,916,520.00	31%
FAO	10,420,000.00	12,232,520.00	117%
ONU MUJERES	8,000,000.00	4,073,374.78	51%
ONUSIDA	860,000.00	128,436.00	15%
Total	300,704,369.00	222,300,146.22	74%

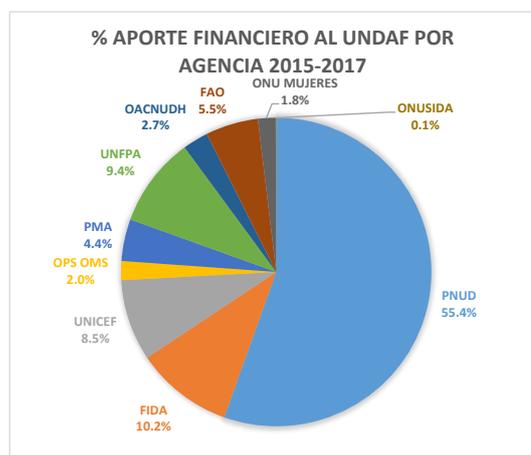
Fuente: Elaboración propia a partir de: OCR. UNDAF Contribución Financiera. 2017 . No incluye datos financieros de VNU, OIT, UNESCO, UNODC

Las contribuciones financieras al UNDAF también se pueden observar de acuerdo a las brechas existentes entre las metas financieras estimadas y el aporte final para cada una de las agencias del SNU. Como muestran los gráficos subsecuentes, mientras los aportes indicativos de cada APF se distribuyeron de manera más homogénea al formular el UNDAF, al final del tercer año de ejecución, el PNUD ha aportado el 55.4% de la ejecución total, FIDA 10.2%, UNFPA 9.4% y UNICEF 8.5%. Mientras tanto, el resto de las AFP han realizado contribuciones que oscilan entre 0.1% y 5.8%.

Gráfico 1: % del total presupuesto indicativo por APF²⁹



Gráfico 2: % del aporte financiero al UNDAF por APF³⁰



Fuente: Elaboración propia a partir de: OCR. UNDAF Contribución Financiera. 2017.

²⁹ Se calcula a partir del presupuesto indicativo por agencia usando las cifras del presupuesto indicativo por agencia en proporción al presupuesto total indicativo de las agencias de UNDAF, excluyendo datos del BM, VNU, OIT, UNESCO, UNODC al no contar con datos financieros completos (presupuesto y ejecución).

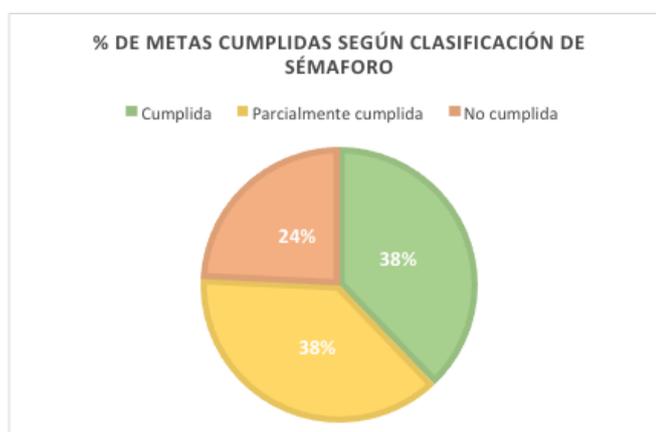
³⁰ Se calcula a partir de los aportes acumulados de cada agencia en proporción al aporte total de las agencias de UNDAF, excluyendo datos del BM, VNU, OIT, UNESCO, UNODC al no contar con datos financieros completos (presupuesto y ejecución).

2.3.3 Costo-resultados en el uso de los recursos

Para conocer si los recursos financieros fueron utilizados de manera más eficiente para generar los productos y resultados deseados, es preciso hacer un análisis de costo-resultados, comparando la inversión financiera con los resultados obtenidos.

En general, el costo-resultado en el uso de los recursos ha sido insuficiente para lograr las metas de los indicadores de los resultados del UNDAF. Tal como fue descrito arriba, al momento del corte del análisis financiero, habiendo transcurrido el 60% del tiempo de ejecución del UNDAF, se ha ejecutado el 74% de los recursos, por lo que se puede concluir que hubo una leve sobre ejecución con relación al presupuesto indicativo. Sin embargo, como se puede apreciar en el gráfico que sigue, se alcanzó solo el 38% de las metas planificadas (verde) de los indicadores del periodo 2015-2017 para los resultados de las matrices del UNDAF, el otro 38% se alcanzó parcialmente (amarillo) y el 24% no se alcanzó o incluso sufrió un retroceso (rojo).³¹

Gráfico 3: % de las metas cumplidas según clasificación de semáforo



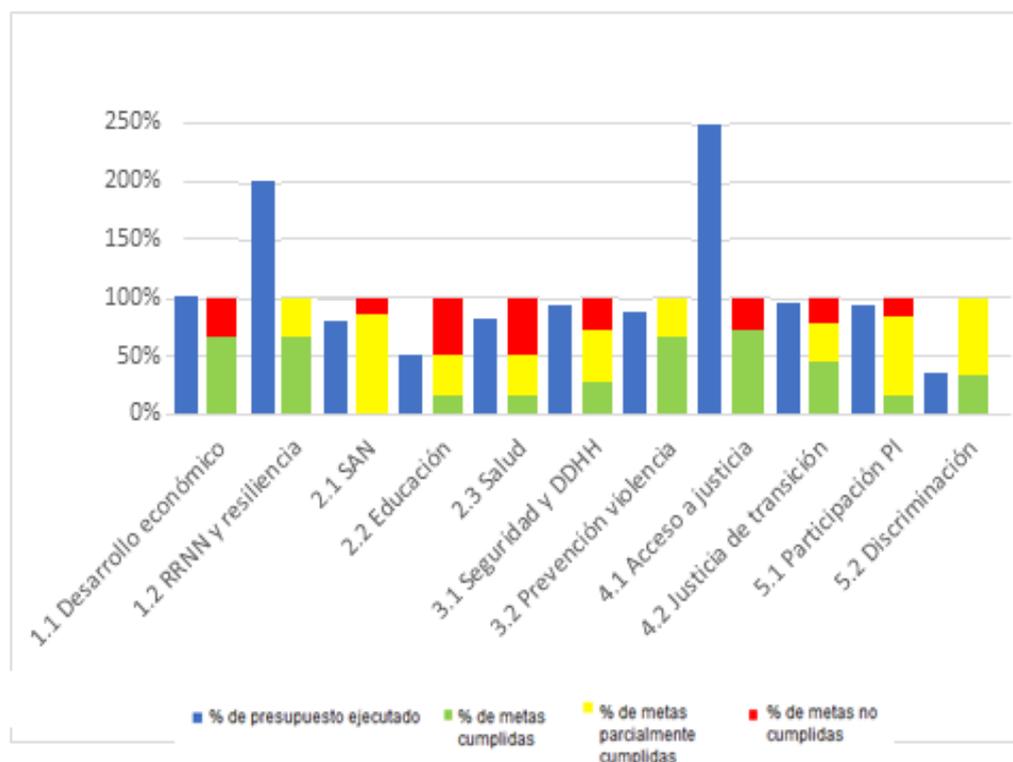
Fuente: Elaboración propia a partir de: Matriz del Marco de Medición del Rendimiento. GTI's. 2015-2017.

Adicionalmente, al analizar el costo-resultado por cada efecto, comparando el porcentaje (%) de los fondos ejecutados con el porcentaje (%) de metas cumplido (ver gráfico abajo), se puede apreciar que sólo en el caso de los efectos 3.2 (prevención y violencia) y 5.2 (discriminación) hay un balance entre los costos y los resultados. Por otro lado, si también se toman en cuenta las metas parcialmente cumplidas (las metas en verde, más las metas en amarillo), en el caso de los efectos 2.1 (SAN), 2.2 (educación) 4.2 (justicia y transición) y 5.1 (participación PI), el balance entre los costos y los resultados es relativamente equilibrado. En el caso del resto de los efectos se observan diferencias considerables entre los costos invertidos y las metas planificadas.

³¹ Matriz del Marco de Medición del Rendimiento. GTI's. 2018. Donde Verde indica que el indicador y/o producto alcanzó la meta establecida según los productos planificados para el 2015 – 2017, si estos fueron alcanzados en un 80% o más; Amarillo, cuando el indicador y/o producto no alcanzó en su totalidad la meta establecida según lo planeado para el 2015 – 2017 y fueron alcanzados entre un 50 y 79%. Finalmente, en Rojo cuando el indicador y/o producto no fue alcanzado o se retrocedió según la meta establecida en el plan para el 2015 -2017 y/o fueron alcanzados por debajo del 49%.

Llama especialmente la atención los casos de los efectos 2.1 (SAN) y 4.1 (acceso a la justicia), ya que a pesar de haber invertido más del doble de los recursos indicativos para el periodo 2015-2017, se ha cumplido menos del 71% de las metas de estos indicadores.

Gráfico 4: Relación costo-resultado por efecto



Fuente: Elaboración propia a partir de: Matriz del Marco de Medición del Rendimiento 2015-2017. Informes anuales GTIs 2017 y UNDAF Contribución Financiera, informe consolidado OCR, 2017. El porcentaje de lo ejecutado, se ha calculado tomando en cuenta el 60% del presupuesto indicativo, como una estimación de la ejecución esperada del periodo 2015-2017.

Las brechas identificadas en el gráfico podrían sugerir que el aporte de los recursos no estuvo en línea con las estrategias del UNDAF, que las estrategias planteadas no fueron eficientes o que los indicadores y metas identificados no fueron adecuados para medir los resultados del UNDAF.

Por último, cabe destacar que la eficacia y el impacto del UNDAF están directamente relacionados con la eficacia y la eficiencia de las operaciones institucionales a nivel de país. Se reconoce como avances, en el proceso de “Operating as one” en la implementación del UNDAF 2015-2019, los siguientes:

- Aprobación por el UNCT de la BOS (Business Operations Strategy). La BOS fue adaptada a las necesidades y capacidades locales, para contribuir al incremento de la coherencia en las operaciones y reducir las duplicaciones en los procedimientos comunes, para aumentar la eficiencia y maximizar las economías de escala
- Empoderamiento del Equipo de Gerentes de Operaciones (OMT). Este equipo es presidido por un Jefe de Agencia. Se han implementado 8 de las 10 prácticas recomendadas por el OMT.
- Inclusión de los costos de operaciones en el Marco Presupuestal. Costos de operaciones y presupuestos integrados en el Marco Presupuestario Común general de medio término.

2.3.4 Mecanismos de coordinación, gestión y articulación del UNDAF 2015-2019

El Sistema de las Naciones Unidas en Guatemala cuenta con una variedad de Agencias, Programas y Fondos, en total 22 APF, que combinan diversos alcances de sus mandatos y tipo de presencia (16 agencias residentes y 6 agencias no residentes). Esta complejidad del Sistema tiene la fortaleza de tener a la mano importantes recursos de asistencia técnica, así como un panorama preciso del país para facilitar los análisis comparativos y el intercambio de experiencias exitosas.

Para la coordinación, gestión y articulación requerida en aras de lograr los efectos del UNDAF, se estableció un mecanismo de 3 niveles: (1) El SNU con el Gobierno a través de un Comité de Coordinación Nacional; (2) Los representantes de las Agencias, Fondos y Programas (AFP) residentes y la Coordinadora Residente, quienes conforman el Equipo de País de las Naciones Unidas; y (3) El SNU en Guatemala constituido por 16 AFP residentes, 6 no residentes y la Oficina de Coordinación Residente (OCR), a través de Grupos Temáticos Interagenciales (GTIs), GTIs Especializados liderados por una agencia líder y una co líder, con el apoyo y monitoreo de la OCR.

En relación a las instancias organizativas para la coordinación, gestión y articulación requerida para lograr los efectos del UNDAF, se solicitó a la evaluación valorar si funcionó la estrategia de mecanismos de coordinación y articulación (GTIs, GTIs Especializados y TFs) para la implementación del UNDAF, así como los PC como mecanismo de coordinación, gestión y articulación. Sobre ambos, en eficiencia se abrirá un apartado; adicionalmente, respecto de los segundos habrá un capítulo aparte en este informe. Por su parte, la evaluación del funcionamiento del Comité de Coordinación Nacional y el Equipo de País no está dentro de los Términos de Referencia de esta evaluación por lo que está fuera de su alcance.

Estos mecanismos de coordinación pueden variar por el proceso de la reforma del SNU que busca mejorar la dirección estratégica, la supervisión imparcial y la rendición de cuentas a la contribución del sistema de país a los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

2.3.5 Apreciación de la modalidad de GTIs

Al momento de la evaluación existen 14 grupos interagenciales: 4 grupos GTI UNDAF, 7 GTI especializados y 3 Task forces³². Cada grupo está integrado por 8 a 13 agencias, lo que representa un total de 153 personas participantes³³.

Los GTI tienen dinámica propia y distintos niveles de desarrollo. La mayoría de grupos logra reunirse de manera mensual, otros funcionan principalmente en los períodos en que es necesario elaborar el plan de trabajo o llevar a cabo la revisión y reporte anual de cumplimiento de los indicadores. En esta línea, varios actores manifiestan que fue acertada la creación de una posición de monitoreo y evaluación en la OCR, que ha apoyado a dar coherencia en todos los grupos en la forma de reportar y en la conceptualización.

³² 4 GTIs-UNDAF vinculados al seguimiento de los 5 ejes del UNDAF; GTI desarrollo Inclusivo y Sostenibles; GTI Desarrollo Social (y el sub-grupo SAN); GTI Seguridad y Justicia³²; y el GTI Sociedad Multicultural y Diversa; 7 GTIs especializados que dan seguimiento a temas específicos establecidos por el SNU: UNETE (emergencias) y OMT (Operaciones), GICI (Comunicaciones), Grupo M&E, el Grupo especializado de Estadística, GEG (Género), GIDDHH (Derechos Humanos); y 3 Grupos de trabajo constituidos como Task Force (TF) en áreas estratégicas o prioritarias que el UNCT establezca: Task force ODS, Grupo Conjunto VIH/SIDA, y GEMIG (Migraciones).

³³ Cabe destacar que usualmente los funcionarios de las agencias participan en más que un grupo inter-agencial. Sin embargo, la cifra subraya la inversión de recursos humanos necesaria para atender los GTIs.

Aunque existe una opinión generalizada de que la gestión y el desempeño de los grupos depende del liderazgo ejercido por la agencia líder y colíder, también se reconoce que la presencia y participación de los representantes de las AFP en los GTI ha implicado una mejora en su desempeño, principalmente porque existe una relación simbiótica respecto de la discusión técnica en los GTI y las decisiones político-estratégicas en el seno del UNCT.

La evaluación logró recoger valoraciones que dan cuenta de las bondades de los GTI:

- Son el mecanismo óptimo para dar seguimiento colectivo a la implementación del UNDAF.
- La revisión, reflexión y análisis colectivo que caracterizan los GTI aportan a la construcción de valores, visiones comunes, unificación de posicionamiento, y en la mejora en el uso de recursos y relaciones interpersonales y grupales.
- Son un espacio crucial para el alineamiento entre las prioridades del UNDAF y las Estrategias y planes de trabajo de las AFP.
- Los GTI, aunque no siempre lo promueven, sí facilitan articulaciones para el abordaje de asuntos de interés común de forma estratégica y consensuada. Son iniciativas conjuntas que no siempre se ven reflejadas en los informes del UNDAF porque trascienden los indicadores.
- Brindan al UNDAF una visión técnica especializada en los temas. Son un espacio de encuentro entre expertos/as con posibilidades de debate de alto nivel técnico que permite acercar posiciones respecto de las problemáticas del país.
- Aportan argumentos al UNCT para coordinar la agenda con el gobierno, llevando un solo mensaje a las entidades clave. Esto fortalece el desarrollo de una imagen coherente del SNU ante los desafíos del país.

Contrariamente, también se expresaron recurrentemente algunas debilidades en el funcionamiento de los GTI: a) la rotación de las y los participantes en los grupos, lo que dificulta la continuidad; b) la necesidad de coordinar agendas con todas las agencias para las reuniones; c) para muchos la participación en el grupo se percibe como una carga adicional de trabajo; d) no siempre se levantan actas o ayudas memoria para la continuidad de la acción; e) la dificultad para comprender conceptual y metodológicamente de la misma manera los temas ejes que se tratan en el mismo grupo; e) la limitada o nula relación entre los GTI y los PC vinculados a la misma área temática; d) algunos AFP no cuentan con recursos humanos suficientes para participar y aportar de manera más estable en los grupos; e) no todos los GTI se han apropiado de su responsabilidad en garantizar la implementación del UNDAF; f) falta de comunicación y diálogo entre los diferentes GTI.

Por otra parte, se considera que los GTIs han relegado sus funciones de gestión de programas conjuntos, iniciativas conjuntas, movilización de fondos y la vocería y abogacía, por priorizar su función de monitoreo del UNDAF, especialmente la preparación de informes y seguimiento de indicadores. No obstante, en la práctica, a pesar de realizar dicho monitoreo, los GTI no se han apropiado de la responsabilidad de garantizar el cumplimiento del UNDAF en el marco de los efectos. Algunos grupos para superar esta situación trabajan en sub-grupos, como ha sido el caso de los GTI sobre desarrollo inclusivo, desarrollo social e igualdad de género. Otra dinámica innovadora se observa en el GTI de desarrollo social, que ha decidido que en cada reunión un sub grupo aborda un tema estratégico para asegurar no enfocarse exclusivamente en el monitoreo de indicadores del UNDAF.

Lo expuesto deja en claro que un desafío para el UNDAF y para la OCR es cómo aprovechar de mejor manera el potencial de los GTI para el intercambio de información, para la implementación del UNDAF

y para la gestión de los Programas e iniciativas conjuntas. Algunos grupos refieren la necesidad de fortalecer la identificación de temáticas comunes y el compartir la información en los grupos con el fin de promover acciones estratégicas en conjunto. Esto implica la necesidad de canales formales de comunicación entre los diferentes GTI para potenciar la articulación y la formulación de intervenciones integradas.

En el anexo 11 se desarrollan con mayor detalle los GTI, su funcionamiento y los resultados de la Encuesta.

2.3.6 Apreciación de la eficiencia de la modalidad de Programas Conjuntos

En términos generales, el modelo de programas conjuntos ha mostrado ser eficiente para la implementación del UNDAF, esencialmente cuando las intervenciones significan una cantidad de variables que están fuera de control de una sola agencia e institución. Tienen distintos niveles de intervención (nacional y local) y destacan cuando abordan soluciones integrales y novedosas.

La coordinación, gestión y articulación conjunta de las intervenciones de los programas, unido a una buena ejecución financiera, evidencian que los programas conjuntos hacen un uso apropiado y económico de los recursos disponibles para el logro de los resultados previstos. Además, los programas ejecutan actividades estratégicas como las relacionadas con la formulación, aprobación e implementación de políticas públicas y sus diversos instrumentos; diseño e implementación de planes y guías; apoyan al cumplimiento del Gobierno a compromisos y acuerdos internacionales, etc.

Durante la ejecución de los programas, cada AFP asume la responsabilidad programática y financiera plena de los fondos recibidos y decide la modalidad de ejecución y la forma de transferir fondos a sus asociados y contrapartes, de conformidad con sus reglamentos. Dichos procedimientos son distintos entre una agencia y otra³⁴, por lo que la disponibilidad de fondos en ocasiones para un programa no se da de forma simultánea y en algunos casos, el atraso puede afectar la lógica de las coincidencias en el inicio de las actividades, dificultar la creación de sinergias y el beneficio de esfuerzos comunes, y, por ende, restar eficiencia.

A pesar de las limitantes, durante el proceso de análisis se encuentra que los motivos de los atrasos apuntan a aspectos administrativos–burocráticos del ámbito programático ejecutivo. De esto se infiere que las limitantes son pequeños atrasos burocráticos de todos los agentes; demoras que tienen que ver con el ámbito ejecutivo–operacional.

Con relación a un análisis de mayor profundidad de la eficiencia de los programas es innegable que la exigua clasificación de la información administrativa y financiera que se encuentra en los informes y reportes de ejecución, impide realizar un examen a detalle de los gastos de los programas y su distribución entre los costos directos e indirectos, las adquisiciones y la contratación de asistencia técnica; así como equiparar la relación entre costos y resultados para evaluar su eficiencia a detalle.

³⁴ Un factor que continua siendo un reto, aplicable a los recursos regulares de las AFP, es el empleo del tiempo en el cumplimiento de los procedimientos administrativos de cada agencia para poner en circulación los recursos, ya que las AFP utilizan los procedimientos y normas establecidas por sus sedes para la ejecución de fondos. En la mayoría de los casos, tienen formatos ya establecidos para sus procesos y utilizan estos. A la par, el *reporting* lo hacen conforme a la información que generan sus sistemas financieros y el año fiscal de las instituciones no coincide con el año fiscal de las Agencias.

Conviene mencionar que la mayoría de los programas se enfocan en potenciar el desarrollo social, el desarrollo económico (incluyendo el desarrollo local y rural) y el desarrollo sostenible, por lo que una rigurosa evaluación costo-beneficio en procesos de desarrollo, de al menos un corto plazo, no hace justicia a los programas.

2.3.7 Sistema de monitoreo y estrategia de comunicación

La evaluación analizó en qué medida el Sistema de Monitoreo y la estrategia de comunicación fueron relevantes y adecuados para medir y visibilizar los avances y logros del UNDAF. En el caso del primero, se precisó la revisión oportuna de las acciones, y del segundo, se revisó si además de lograr comunicación interna para una mejor coordinación, logró el posicionamiento a lo externo de los objetivos del UNDAF.

i. Sistema de monitoreo

Bajo el impulso de la OCR, el SNU en Guatemala ha hecho importantes esfuerzos para monitorear y dar cuenta del logro de los indicadores y de las iniciativas realizadas en el marco del UNDAF. Destaca la elaboración de instrumentos estandarizados que facilitan la planificación y el monitoreo participativo de los indicadores del UNDAF.

De esta manera, todos los GTIs elaboran *Planes bienales* en un formato estándar³⁵ y cuentan con un *mapeo bianual de programas, proyectos e iniciativas*³⁶. Con el apoyo de la OCR y el grupo de M&E actualizan anualmente estos formatos y compilan información estadística del periodo para los informes cualitativos. Además, se les facilitan instrucciones estándar que incluyen la incorporación de acciones que operativizarán las prioridades anuales del UNCT.

En el seno de los GTIs también se utiliza un formato único³⁷ para construir los Informes Cualitativos de *Avance*. Estos informes, constituyen a su vez, la base para la elaboración del *Informe Consolidado de Avance* por parte de la OCR, que es insumo fundamental para una revisión anual del UNDAF con sus socios, tanto entidades de Gobierno, como de sociedad civil, sector privado, academia, donantes y medios de comunicación. El ejercicio incluye la rendición de cuentas financieras y la socialización-validación de prioridades anuales que elabora el UNCT.

Los *Informes Anuales de la ONU sobre los Resultados del UNDAF*, también responden a una plantilla estándar. Estos informes son retroalimentados por UNCT y revisados por Segeplan.

Adicionalmente, cada año, los GTI preparan una *Matriz del Marco de Medición del Rendimiento*, que incluye los indicadores, línea de base, meta al 2019, meta anual, avance en el alcance de los indicadores por año; fuente de datos; método de recolección de datos; frecuencia; y responsable.

³⁵ Este formato recoge información sobre: indicador de efecto; productos; macro actividades; población meta; AFP responsable; presupuesto y un calendario por trimestre.

³⁶ Este mapeo recoge información sobre productos esperados del programa, proyecto e iniciativa; el A, F o P responsable, la Población meta, Atención a recomendaciones de DDHH internacionales; Periodo de vigencia del Programa, proyecto o iniciativa; y el Monto indicativo .

³⁷ Este formato contiene los siguientes elementos: análisis de contexto, situación del avance del cumplimiento de los indicadores de los efectos; limitaciones y dificultades; lecciones aprendidas; y prioridades de trabajo previstas para el próximo y sus principales estrategias operáticas. Sobresale en este sentido el establecimiento de un *sistema de semáforo* que visualmente identifica con colores verde, amarillo y rojo, para valorar la condición de avance de cada indicador.

En este sentido, se subraya que los indicadores del UNDAF fueron revisados y actualizados en el 2016 con participación de los técnicos integrantes de los diferentes grupos interagenciales, por cada área programática. Esta revisión dio lugar a la incorporación de indicadores sobre migración y el nombramiento de una agencia custodia para cada indicador.

El GTI de M&E, bajo el liderazgo de la OCR, igualmente ha avanzado en la redacción de un *Manual de Monitoreo y Evaluación del UNDAF*, el cual tiene incorporado el enfoque de igualdad de género desarrollado con el apoyo e insumos del Grupo Especializado de Género, un plan de M&E y un análisis de riesgos a ser aplicado una vez al año. El componente vinculado a análisis de riesgo, aún no se han puesto en práctica en el Sistema de Monitoreo y Evaluación.

Otra iniciativa es el desarrollo de fichas de indicadores, que contienen la definición del indicador, su propósito, el método de cálculo, la recopilación y fuente, frecuencia de medición y la desagregación; además, definen específicamente la agencia custodia del indicador. El 100% de las fichas están completadas, fueron revisadas por el grupo de M&E y por los GTI, y socializadas y consensuadas con los socios en el 2016.

Pese a estas prácticas y acciones positivas vinculadas al monitoreo, no existe un sistema digitalizado de monitoreo del UNDAF. Según el documento de UNDAF, para facilitar el monitoreo ágil y sistemático se usaría la herramienta corporativa “Di Monitoring” que es una plataforma digital o base de datos electrónica para monitorear el avance hacia los resultados establecidos en los documentos de programa, conectados a los indicadores y efectos del UNDAF. La Oficina de la Coordinador Residente sería responsable de recoger esta información y de digitalizarla anualmente en la base de datos, con el apoyo de los GTI y del Grupo de M&E del UNDAF. Sin embargo, el sistema Di Monitoring fue dado de baja para utilizar otra plataforma o sistema digital. La evaluación no recogió elementos sobre los efectos de este cambio.

Por otra parte, si bien el sistema de seguimiento debe alimentar al UNCT y al Gobierno para la toma de decisiones sobre las acciones correctivas necesarias para encauzar las acciones inter-agenciales para el logro de las metas contempladas, así como para mantener actualizado y vigente el esquema de monitoreo; en muchos casos los ejercicios no son considerados para mejorar la planificación y desempeño del UNDAF. Un ejemplo es el seguimiento financiero que se informa a través de informes que, sin embargo, no son analíticos ni se utilizan para identificar brechas de financiamiento o para movilizar recursos.

Tampoco el sistema de Monitoreo y Evaluación permite estimar la contribución del UNDAF a los efectos y medir el impacto cualitativo. Como se señaló antes, no se han identificado indicadores de proceso y tampoco se cuenta con indicadores cualitativos, por lo que mucha información sobre los logros sustantivos se pierde.

Finalmente, en el diseño del M&E del UNDAF estaba previsto que el SNU diera asistencia técnica y apoyo a SEGEPLAN para promover la evaluación anual de, al menos, un programa o política pública relacionada con los efectos UNDAF. Sin embargo, la Dirección de Monitoreo y Evaluación de la Subsecretaría de Políticas Públicas no ha operativizado el tema y estas evaluaciones no se han llevado a cabo, lo que dificulta conocer el impacto cualitativo de las intervenciones del SNU.

ii. Estrategia de Comunicación

Existe una estrategia de comunicación formulada en el 2016 en el marco “Communicating as one”. El UNCT la aprobó y se inició su implementación en 2017 por el Grupo Inter-agencial de Comunicación e Información (GICI)³⁸. En el plan de trabajo 2018-2019 del GICI se incluyeron líneas de acción para la implementación de la estrategia: i) activar la voz de la ciudadanía; ii) posicionamiento de la ONU; iii) manejo de crisis comunicacional; iv) coordinación interagencial; y v) fortalecimiento de capacidades.

A pesar de estos avances, existen retos importantes para la implementación de la estrategia. Por ejemplo, a nivel de comunicación interna se observó frágil coordinación entre grupos temáticos, grupos especializados y task force. En cuanto a la comunicación externa se señala por parte de algunos actores la débil identificación del UNDAF como marco programático del SNU, sobresaliendo las agencias y sus mandatos.

2.3 EFICACIA

Según lo establece los términos de referencia, uno de los objetivos de la evaluación es estimar el grado de contribución del SNU, a través del UNDAF, al Plan Nacional de Desarrollo de Guatemala, teniendo como enfoque de análisis los once efectos planteados, incluyendo aquellos resultados no planificados que puedan haber afectado aspectos del desarrollo nacional y el cumplimiento de derechos, ya sea de forma positiva o negativa, así como la manera en que fueron impulsados o atendidos. Este análisis está referido a Eficacia. Por su parte, en el Informe de Inicio se ofreció la reconstrucción de la historia del UNDAF 2015-2019 y su implementación, ello desde una perspectiva de teoría de cambio.

Para la técnica de teoría de cambio se requiere la identificación de una cadena de resultados necesarios para alcanzar los retos priorizados, así como de supuestos programáticos, de tal manera que se pueda visualizar la relación de causalidad entre lo que se hizo y los cambios generados. De esta manera, bajo el criterio de Eficacia lo óptimo sería entonces poder valorar el avance por efectos y determinar los cambios generados, para lo cual se debe contar principalmente con información que evidencie la contribución del SNU en cada uno de ellos. Como indicamos antes, esto implica que exista una cadena causal de los procesos, los productos, los resultados intermedios y finales. También, se requiere contar con datos de indicadores cualitativos que demuestren el desempeño del SNU. No obstante, el equipo de evaluación encontró las siguientes limitaciones:

- Los informes por resultados, en general, no cuentan o especifican la contribución del SNU a los efectos del UNDAF, porque el diseño de la matriz de resultados tal cual está, no lo permite. Estos informes por lo tanto están referidos en términos generales a las áreas programáticas, sin hacer referencia al efecto correspondiente de forma integral.
- Estos informes están referidos a los indicadores, aun así, describen principalmente las actividades, en algunos casos dispersa, desarrollada mediante el UNDAF, sin claridad del vínculo entre sí que muestre complementariedad para el logro del efecto en su globalidad.
- En los informes no se identifica algún componente o actividad que podría mejorar la eficacia del efecto en los años siguientes y en base a ello planificar el siguiente año.

³⁸ Este grupo está integrado por los oficiales de comunicación de las AFP, es presidido por la UNESCO y copresidido, desde julio de 2016, por VNU.

- Los indicadores son cuantitativos y no permiten valorar el avance hacia efectos de forma gradual y con análisis de la calidad de los servicios ofrecidos. Las debilidades de los indicadores fueron ampliamente explicadas en el criterio de Eficiencia.
- Otras limitaciones señaladas en Eficiencia cuando se abordó el diseño del UNDAF.

En razón de lo expuesto, no fue posible reconstruir a partir de la teoría de cambio y el criterio de eficacia se centró en hallazgos que manifiesten y resalten la contribución del SNU mediante el desarrollo de estrategias o iniciativas mencionadas en los reportes anuales y según apreciaciones de los diferentes actores entrevistados. Desde esta perspectiva, es importante resaltar que todos los actores son coincidentes en afirmar que el SNU en Guatemala alcanzó resultados importantes en cada área de cooperación comprendida en el UNDAF.

Pero igualmente, la evaluación se referirá a aquellos aportes vinculados a los indicadores, toda vez que es a través de éstos que el sistema de evaluación y monitoreo del UNDAF mide el progreso hacia Efectos. Por otra parte, se comprende que hay aportes sustanciales de las AFP que, por no enmarcarse en los indicadores, no son visibilizados. En este sentido, el UNDAF no logra medir todo lo que las agencias aportan para el logro de los objetivos del UNDAF.

2.3.1 Avances en las áreas programáticas

Para medir los indicadores del UNDAF, el SNU utiliza la técnica del semáforo. Desde esta forma de medición se concluiría que el área programática “Justicia para todas las Personas” es la que ha tenido más avance porque tiene el mayor número de indicadores clasificados en verde (entre 2015-2017)³⁹, aunque cuatro indicadores presentan inconsistencia en su avance (un año tuvieron avances y en el siguiente retroceso). Mientras que el eje vinculado a “Desarrollo Social” presenta mayores dificultades para implementar sus actividades, lo que ha redundado en que sea el eje con menor progreso (del total de indicadores sólo una mínima parte se clasifica en verde y la mayor parte en amarillo) (Ver anexo 7).

La evaluación considera que quizás el éxito del eje Justicia para todas las Personas se deba a la focalización respecto de las instituciones contrapartes y a la concentración temática. Además, porque un buen número de programas conjuntos contribuye con el eje.

En este eje, el UNDAF priorizó su contribución al Ministerio Público (MP), fortaleciendo sus capacidades técnicas e institucionales para investigación, persecución penal de casos y persecución penal de graves violaciones de los derechos humanos, especialmente cometidas durante el Conflicto Armado Interno (CAI). Contribuyó a un cambio de paradigma en la función del MP, enfocándola en investigación y análisis de macro fenómenos criminales, lo cual aumenta la efectividad de la investigación, pero, sobre todo, abona a la credibilidad del MP ante la ciudadanía.

Entre poblaciones en situación de vulnerabilidad vinculadas a justicia, el UNDAF acentuó en mujeres víctimas de violencia. De esta manera, impulsó iniciativas relacionadas con mujeres víctimas del CAI apoyando estratégicamente casos vinculados a justicia de transición y con femicidio, logrando sentencias paradigmáticas como Sepur Zarco⁴⁰; así como la puesta en marcha y fortalecimiento de la

³⁹ Matriz del Marco de Medición del Rendimiento. GTÍ's. 2018. Verde indica que el indicador y/o producto alcanzó la meta establecida según los productos planificados para el 2015 – 2017, si estos fueron alcanzados en un 80% o más.

⁴⁰ Desde 2011, Naciones Unidas a través de varias agencias apoya a las mujeres víctimas del caso Sepur Zarco, con el objetivo de contribuir a su fortalecimiento personal y organizacional en su lucha del acceso a la justicia. Dos militares, un ex Teniente Coronel y un ex Comisionado

Fiscalía contra el Delito del Femicidio y otras formas de violencia contra la mujer, creada en agosto de 2016. Todo ello implica un mayor fortalecimiento de las capacidades del MP para la investigación y persecución penal estratégica de delitos contra las mujeres (los indicadores 4.2.9 y 4.1.6 muestran un avance importante en esta línea).

En otras palabras, la cooperación del UNDAF se ha centrado en la investigación criminal como un eje transversal, lo que está dejando productos tangibles. A esto ha contribuido la metodología operativa que optó por ubicar una oficina de Naciones Unidas en las instalaciones del MP, factor que, a criterio de los actores vinculados, ha favorecido la comunicación y la articulación.

Contrariamente, el eje Desarrollo Social aborda tres macro temas como son salud, educación y seguridad alimentaria; además, el GTI responsable del eje ha introducido protección social. Este eje se mide a través de 19 indicadores, situación que obliga coordinar y cooperar con una multiplicidad de instituciones del Estado como Ministerios, Secretarías y Gobiernos Locales. Aunque logró algunos avances en el 2015, estos no se mantuvieron en los siguientes años (como los vinculados a los indicadores 2.1.1, 2.1.2 y 2.1.5). Donde tuvo más consistencia fue respecto del incremento porcentual de la producción de frijol y maíz (indicador 2.1.7⁴¹), y en el 2017 alcanzó aumentar el número de partos atendidos por personal médico, lo que tiene especial relevancia si se considera que las beneficiarias fueron principalmente mujeres indígenas.

Si bien los indicadores sociales que propone el UNDAF en el eje Desarrollo Social son de impacto y difíciles de alcanzar con solo la contribución del SNU, se muestra en la mayoría de ellos un avance, aunque las actividades se desarrollan con algunas dificultades y los productos esperados se alcanzaron entre un 50 y 79%. Eso indica que el SNU tiene retos para lograr visibilizar su contribución en mejoramiento del bienestar de la población.

Lo anterior sin desmérito de conquistas como la promoción de la lactancia materna, mejora en la atención del VIH, educación en nutrición que ha redundado en el mejoramiento de prácticas alimenticias en niños y niñas, disminución de la deserción escolar y equipamiento de servicios de salud, entre otros. Pese a estos avances, cabría preguntarse si la focalización que operó en Justicia para todas las Personas no habría sido una mejor táctica para desplegar el eje de Desarrollo Social, con un abordaje más estratégico y con un perfil más concreto sobre lo que se puede hacer y lo que se puede esperar. De hecho, algunos actores entrevistados cuestionan si los resultados esperados en Desarrollo Social sobrepasan las posibilidades reales de Naciones Unidas.

Por su parte, los ejes Desarrollo Inclusivo y Sostenible, Sociedad Segura y Libre de Violencia y Sociedad Multicultural y Diversa, si bien están entre aquellos que desarrollaron mayor cantidad de intervenciones, estas encontraron tropiezos, lo que indujo a un avance limitado que no corresponde con sus actividades; pero es importante señalar que el Eje Desarrollo Inclusivo y Sostenible, fue, después del Eje de Justicia para todas las personas, el que logró más avances.

Militar, fueron condenados. Se reconoció el uso de la violación sexual como un arma estratégica utilizada a lo largo de los 36 años del enfrentamiento armado interno. El caso se remonta a 1982, cuando el destacamento militar de Sepur Zarco se instaló y funcionó como centro de recreación hasta 1986, período durante el cual miembros del ejército perpetraron violaciones sexuales repetidamente, y forzaron a las mujeres a limpiar, lavar y preparar comida para ellos. Por primera vez en Guatemala y en el mundo, un tribunal nacional juzgó y condenó la esclavitud sexual contra mujeres como crimen de guerra.

⁴¹ Este indicador es comparable en el 2015 y 2016, mostrando avance, pero en el 2017 tuvo ajustes que no permiten su comparabilidad con los años anteriores.

En Desarrollo Inclusivo y Sostenible se superaron varias metas (el 67% de sus indicadores muestran avances hasta del 80%), como el número de planes de desarrollo municipal y de reformas e iniciativas vinculadas a políticas públicas. Respecto de los primeros, se consiguió que incluyeran iniciativas económicas locales y la conservación de recursos naturales. También se avanzó en el establecimiento de coordinaciones municipales y locales para la reducción de desastres (COMRED y COLRED). En general, el eje implementó una diversidad de proyectos que redundan en mejores condiciones de vida de familias rurales e indígenas. La evaluación pudo constatar el empoderamiento social para que las personas desarrollen y/o fortalezcan capacidades para demandar sus derechos, así como transformaciones en el entorno comunitario y familiar que definitivamente impactan positivamente en la cotidianidad de las familias y en los derechos de las personas.

Bajo el área Sociedad Segura y Libre de Violencia (46% de sus indicadores presentan un importante avance y el 38% con actividades en marcha con buena evolución) sobresale la articulación entre sociedad civil e instituciones municipales para implementar estrategias de prevención de la violencia, la reactivación de la CONAPREVI, iniciativas para la protección de defensores de derechos humanos, aporte en la creación de modelos de atención integral a niñez en casos de violación de sus derechos, y especialmente, promoción de la atención integral de mujeres víctimas de violencia. Pese a estos esfuerzos, no ha disminuido la violencia contra las mujeres, siendo el delito más denunciado y que sigue en aumento. El indicador 4.1.5 evidencia que existen muchos retos aún para avanzar en los casos pendientes de resolver por delitos de violencia contra las mujeres.

En materia de Sociedad Multicultural y Diversa se ha dado énfasis a la protección de derechos de poblaciones en situación de vulnerabilidad, especialmente personas LGBTI, personas con VIH SIDA y pueblos indígenas. También se ha buscado fortalecer al TSE en el desarrollo de una política de equidad de género y se ha impulsado la reforma a la ley Electoral y de Partidos Políticos para incluir la paridad, la alternabilidad y la participación de los PI. El eje ha estado orientado a combatir la discriminación, a la aprobación de medidas afirmativas y a la aplicación de estándares internacionales de derechos humanos en diferentes temáticas. No obstante, según la medición del indicador 5.2.2 se mantiene el reto para avanzar en lograr mayor cumplimiento mediante el fortalecimiento de las instituciones públicas.

Es obvio que el avance del UNDAF está sujeto a la voluntad del Estado y que su intervención es complementaria del accionar estatal. Asimismo, que lo señalado representa una mínima parte de lo que realmente se ha hecho. Pero lo que la evaluación quiere resaltar es que el UNDAF, pese a sus limitaciones, ha tenido la virtud de identificar las principales vulnerabilidades que caracterizan el país y ha procurado su abordaje vía proyectos. Posicionar los temas y no dejarlos caer, es ya un aporte, eso implica incluso que el impacto se podrá ver, en algunos casos, hasta en el siguiente UNDAF. Y en el área social, aunque no siempre ha habido una mejoría, sí al menos una contención como efecto de los programas sociales promovidos por el marco de cooperación de Naciones Unidas.

2.3.2 Fortalecimiento del Estado y sociedad civil

El UNDAF es un marco programático multianual de cooperación con Guatemala implementado a través de las distintas AFP de las Naciones Unidas. Se ha formulado teniendo como objetivo central el fortalecimiento de la institucionalidad, por ello contiene una serie de apoyos técnicos y financieros enfocados a la implementación del Plan Nacional de Desarrollo. Esto significa que el objetivo no es sustituir el rol de las instituciones, sino fortalecer sus capacidades para que mejoren su desempeño en

el ejercicio de sus mandatos. La expectativa es que el fortalecimiento institucional va a resultar en una mayor protección de derechos y satisfacción de necesidades de titulares de derechos.

Este fortalecimiento se realiza a través de diferentes medios, como asistencia y asesoría técnica; capacitación de funcionarios/as; revisión y actualización de: planes institucionales, planes estratégicos, planes comunitarios y planes de desarrollo municipal; entrega de equipo o insumos para la labor y mejoramiento de los servicios; entre otros. Son aportes multidisciplinarios que en conjunto buscan una integralidad en el fortalecimiento institucional. El abordaje es a nivel central y local.

En esta línea de cooperar y no sustituir, la acción del UNDAF parte necesariamente de la agenda y programas institucionales. Todo es de mutuo acuerdo y según las prioridades de las entidades y líneas de trabajo relacionadas con las áreas estratégicas del UNDAF. Así, por ejemplo, el MAGA en sus programas tiene incorporadas iniciativas en agricultura familiar, prácticas de conservación de suelo, huertos familiares e higiene en el hogar. El UNDAF las fortalece, haciendo una diferencia sustancial. Incluso las amplía, aprovechando la institucionalidad para introducir iniciativas como los encadenamientos productivos. De esta manera, Naciones Unidas se inserta en una agenda nacional y sus recursos se destinan para contribuir al desarrollo de esa agenda.

En el acompañamiento, que es profesional y comprometido, una fortaleza del UNDAF, además de su capacidad técnica, es lograr alianzas, tender puentes y facilitar la articulación interinstitucional. Como resultado, los artífices de las acciones son las mismas instituciones que se complementan unas a otras; Naciones Unidas cumple un rol de facilitador y de asesor técnico. Así se dejan capacidades instaladas que favorecen la sostenibilidad de los procesos y resultados.

Con esta práctica, el UNDAF ha contribuido al crecimiento institucional y a la gestión del conocimiento. La evaluación puede demostrar con evidencia esta afirmación: algunas municipalidades han subido su ponderación como municipalidad, es decir, su ranking municipal, el cual toma en cuenta criterios objetivos, entre ellos, existencia de reglamentos internos, calidad de servicios, instalaciones y ejecución. También se prepara a las municipalidades para la atención de desastres naturales y para que tomen medidas preventivas, ello a través de la capacitación de la COLRED (coordinadora local para la reducción de desastres) y de la COMRED (coordinadora municipal), utilizando recursos humanos de la CONRED (coordinadora nacional de reducción de desastres). En esta línea, los gobiernos locales por incidencia del UNDAF, han identificado zonas de peligro en la comunidad y diseñados planes de emergencia.

Las intervenciones promovidas por el UNDAF que resultan exitosas son replicadas por las instituciones del Estado, que trasladan la experiencia a otros ambientes con entornos similares. La transferencia de conocimiento y experiencia es muestra del empoderamiento de capacidades, toda vez que se realiza sin el apoyo de las agencias de Naciones Unidas.

Empero, la cooperación del UNDAF con el Estado no ha sido fácil. Primero tiene una alta dependencia de políticas que emanen de los ministerios rectores de cada materia. Adicionalmente, las agencias relacionadas se han encontrado con factores que han dificultado la implementación del UNDAF. Entre los más relevantes están las coyunturas políticas, el cambio de despachos ministeriales que ha provocado replanteamientos de prioridades y estrategias, rotación del personal técnico, inestabilidad laboral, debilidad institucional, falta de personal a nivel rural, limitado presupuesto de las instituciones rectoras y en algunos casos, falta de sensibilidad y receptividad en la función pública respecto de algunos tópicos.

Sobre el relacionamiento del UNDAF con sociedad civil, varias organizaciones señalan que las agencias de Naciones Unidas tienden a imponer su agenda. Que se puede trabajar conjuntamente cuando esta agenda coincide con la propia. Pero reconocen que Naciones Unidas respeta su espacio, refuerza sus intervenciones y les facilita la comunicación y la coordinación con entidades del Estado y con otras organizaciones. Más importante aún, les amplía sus horizontes aportando a un crecimiento organizacional.

Para la evaluación ha sido acertado incorporar a sociedad civil en la acción, constituyéndola en un actor clave para enriquecer la intervención, monitorear los procesos y aportar con propuestas innovadoras en diferentes temas.

Tanto entidades del Estado como organizaciones de sociedad civil son coincidentes en señalar que para alcanzar los efectos deseados se requiere de procesos sistemáticos de largo aliento, que no pueden sustituirse por actividades que se van sumando, sino con acciones estratégicamente pensadas. Es decir, para lograr cambios se requiere de procesos integrados. Estos procesos son de difícil consolidación porque una debilidad de la cooperación del UNDAF es el corto tiempo de sus proyectos.

2.3.3 Cambios generados en la vida de las personas

El SNU tiene retos para lograr visibilizar su contribución en mejoramiento del bienestar de la población, máxime que, según la medición de los indicadores en la materia, hay dificultades para alcanzar los productos esperados. No obstante, la acción en territorios y el trabajo cercano con los gobiernos locales son factores que permiten vislumbrar ampliamente la real contribución del UNDAF al desarrollo humano sostenible, así como el impacto de sus intervenciones en la vida de las personas.

La incidencia en el desarrollo y crecimiento económico inclusivo en la representación ministerial territorial y con los gobiernos locales ha favorecido la implementación de acciones afirmativas que contribuyen a los procesos de protección y defensa de las poblaciones priorizadas. Se puede afirmar que mujeres, mujeres indígenas, jóvenes y pueblos indígenas tienen hoy más herramientas para demandar sus derechos y para participar en la toma de decisiones de una manera informada y con conocimiento. Aunque el balance de trabajo en relación con estas poblaciones es desigual.

A través de la observación in situ, la evaluación pudo comprobar que la implementación del UNDAF y la operación programática de las AFP mediante programas conjuntos, apoyada por organizaciones de sociedad civil (y en apoyo a la institucionalidad territorial), han mejorado las condiciones de vida de cientos de familias. Estas familias han renovado sus viviendas en estructura y en separación de ambientes, embellecido con plantas y flores su entorno, recuperado sus huertos familiares, e interiorizado prácticas de purificación de agua, mantenimiento adecuado de letrinas y lavado de manos y de alimentos. También se está construyendo resiliencia contra los fenómenos extremos porque estas familias y comunidades integran los grupos más pobres, que están sujetos

“Hace 3 años, antes de que viniera el PC, no sabíamos que era ahorrar un dinerito. No había nada que nos conmovía. Ahora desarrollamos proyectos juntas, estamos implementando un comedor, planificamos, cocinamos y vendemos juntas. El dinero que ganamos lo ahorramos. Puedo hacer inversiones que antes no podía, lo invierto en educación, vacunas de los cerdos, concentrados de la comida de los cerdos para aumentar la productividad. Cuando empezó el PC empezamos a tener las oportunidades que los hombres tienen. Ahora estamos participando, nosotras las mujeres. Nos reunimos cada semana, cada jueves. Tengo la confianza para participar en mi comunidad. Yo doy ánimo a las demás mujeres para que salgamos adelante. Si queremos podemos”

Manuela 55 años, Panzós, Alta Verapaz

a grandes impactos de los efectos del cambio climático. Asimismo, se observó la implementación de una diversidad de proyectos de emprendimiento para mujeres y jóvenes (gallinas ponedoras, tejidos, cultivo de café de excelencia, etc.), sin olvidar el rescate de los valores ancestrales, toda vez que se respeta la diversidad cultural y se da amplia participación a las autoridades ancestrales.

Las familias expresaron cómo estos cambios y oportunidades han impactado en sus vidas. Se refirieron a las capacidades creadas para la visualización y concreción de nuevos proyectos que llevarían a cabo con su propio esfuerzo. Conciben un nuevo modo de vivir y educar a sus hijos e hijas. Otras familias no beneficiarias están copiando las prácticas, frente a los cambios positivos que observan.

“Al principio me costaba convencer a mi pareja. Él pensaba que no debería salir de la casa y mucho menos de la comunidad o a otro municipio. Ahora salgo a vender el shampoo a muchas ferias artesanales en otros municipios. Soy la Secretaria del grupo. Con el apoyo del PC nos hicieron saber que nosotras tenemos derecho como mujer para tener ingresos en la familia. No vamos a depender del dinero de nuestros maridos. Que tenemos derecho de participar en las decisiones en la casa y en la comunidad. Que es importante. Ahora mi niña dice que quiere salir a vender como yo cuando sea grande, que me va a ayudar. Imagínese como se siente cuando te dicen eso.”

Olga, 31 años, La Tinta, Alta Verapaz

En concreto, se pudo constatar como un programa conjunto había logrado un cambio significativo en la vida de las mujeres rurales. A través de las actividades promovidas por el PC, las mujeres aumentaron sus habilidades para la toma de decisión sobre la utilización de sus ingresos e incursionaron en actividades productivas. Además, tuvieron acceso, y capacidad de manejo del crédito, a la caja de ahorro para hacer inversiones en la educación de sus hijos y para aumentar la productividad de sus actividades.

Se dio cuenta del aumento de autoestima, de habilidades de liderazgo y ampliación de la participación de las mujeres en la comunidad y en espacios de toma de decisiones que les concierne.

Otro cambio significativo tiene que ver con mejoras de la seguridad alimentaria y nutricional de la familia, al mejorar tanto el acceso como el consumo de los alimentos, el acceso y control de los recursos productivos, y, además, la reducción de la fatiga y la carga de trabajo de las mujeres rurales.

Por último, se evidenció la concientización de las mujeres sobre sus derechos a la autonomía económica, a la participación y a la igualdad. En el anexo 8 se pueden apreciar dos historias de cambio de dos mujeres participantes en un programa conjunto.

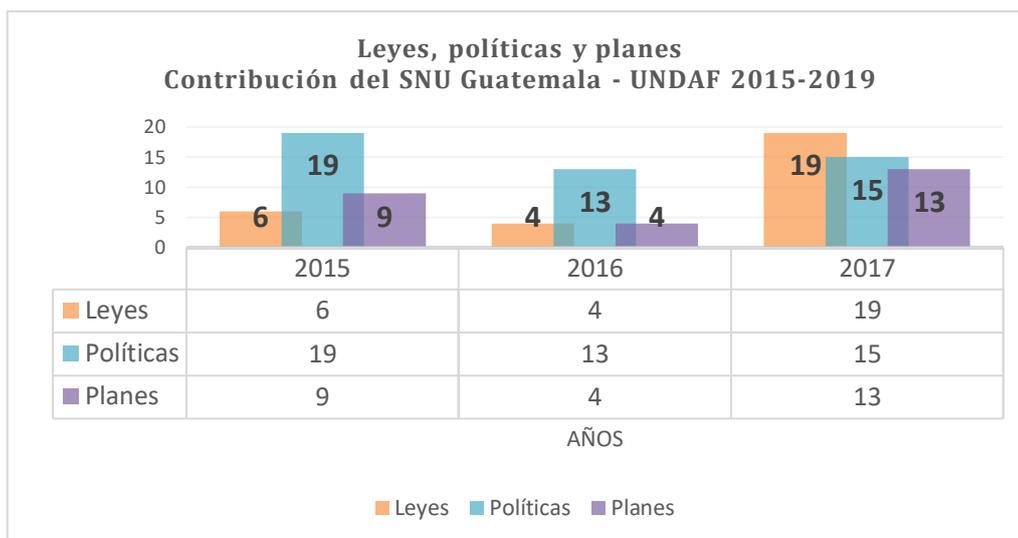
2.3.4 Efecto en causas subyacentes

Las intervenciones previstas en el UNDAF están orientadas a la búsqueda de mejoras en la situación de derechos de las poblaciones en situación de mayor exclusión en el país. En esta línea de pensamiento, Naciones Unidas brinda al Estado insumos importantes sobre una diversidad de temas vinculados a las necesidades de estas poblaciones, principalmente de aquellas priorizadas en el UNDAF. Ello debería permitir al Gobierno la toma de decisiones más acertadas.

Por lo tanto, durante los tres años de vigencia del UNDAF, las AFP han promovido o se han sumado a acciones intencionales orientadas a la generación de transformaciones sociales y jurídicas en correspondencia con problemas detectados, para la atención sostenida de estos. De esta forma, más de una veintena de cambios normativos, políticas públicas y planes han sido aprobados en Guatemala con participación de Naciones Unidas (ver anexo 9).

Estas medidas que en teoría privilegian a titulares de derechos, contribuyen a una mayor y mejor gobernabilidad y de ellas se esperaría que aporten no sólo a la solución de problemas, sino también que impacten en las causas subyacentes. Las leyes, los planes y las políticas si bien no solucionan por sí solas los problemas, si son aportes nada despreciables que constituyen cursos de acción, es decir, crean un marco dentro del cual se hace posible la actuación. Especialmente porque son el resultado de una serie de decisiones y acciones de diversos actores, tanto políticos como gubernamentales. El siguiente cuadro muestra una cantidad significativa de estas intervenciones.

Gráfico 5: Leyes, políticas y planes – Contribución del SNU Guatemala⁴²



Fuente: Elaboración propia a partir de Matriz del Marco de Medición del Rendimiento. GTI's. 2015-2018.

Todas las áreas programáticas del UNDAF aportaron a estas medidas, pero las vinculadas a Desarrollo Inclusivo y Sostenible y Sociedad Multicultural y Diversa fueron las que más destacaron⁴³. La expectativa es que estas contribuciones de carácter político, jurídico y social, en su conjunto, y en coordinación y en complementariedad con otras, colaboren a socavar causas estructurales de la violencia, exclusión, discriminación y pobreza. La evaluación interpreta que el propósito ha sido generar acciones integrales e interinstitucionales, con enfoque de derechos, para abordar estas causas. Una parte importante de las bases está asentada, el resultado queda más allá de las posibilidades del UNDAF.

2.3.5 Ventajas comparativas del UNDAF vs. Limitaciones en su implementación

Diferentes actores se refieren a las ventajas comparativas del Sistema de Naciones Unidas y del UNDAF. Respecto del primero, reconocen su expertise y que goza de legitimidad a todo nivel, lo cual le permite posicionar en la agenda nacional temas relevantes y cooperar con el Estado en el cumplimiento de sus

⁴² Este gráfico no es acumulativo de leyes, políticas y planes. Es decir que se hace referencia al año de forma individual, porque hay leyes, políticas o planes que contaron con colaboración del SNU en más de un año.

⁴³ Pero en general, en forma sistemática, durante 2015-2017, el UNDAF mediante políticas, planes o normas jurídicas avanzó en diversos campos como: protección y sostenibilidad de los recursos naturales; incidencia por la igualdad de género y erradicación de diferentes formas de violencia contra la mujer; protección de personas menores de edad defendiendo su derecho a la alimentación, procurando disminuir los embarazos en adolescentes y estableciendo restricciones al matrimonio con niñas. También aportó en la institucionalidad del Ministerio Público y contribuyó a sentar bases para la independencia del Poder Judicial, entre otros.

compromisos internacionales. Esto ha redundado en sus capacidades para contener retrocesos en materia de derechos.

Respecto del segundo, es reconocido como el vehículo a través del cual el SNU apoya a Guatemala en áreas como sostenibilidad ambiental, desarrollo social, justicia, diversidad cultural e igualdad de género. Es un marco global que está en función de cambios en las condiciones de vida de las poblaciones más vulnerables. Varias personas entrevistadas destacan que, aunque no se ha avanzado en todas las áreas programáticas en forma homogénea, sus estrategias han fomentado la institucionalidad y el diálogo interinstitucional y entre instituciones públicas y Sociedad Civil. De ahí que se afirme que el UNDAF está orientado al desarrollo de mejores prácticas institucionales.

Las diversas dinámicas interagenciales también son reconocidas como un valor agregado que el UNDAF genera. Estas dinámicas operan pese a que cada agencia tiene su mandato, sus propios procedimientos financieros y administrativos, sus propias estructuras de toma de decisión y mecanismos de rendición de cuentas.

El trabajo interagencial ha sido relevante para la transferencia de saberes y para potenciar la asistencia técnica al Estado, toda vez que la contribución conjunta permite una cooperación más integral. Al mismo tiempo, el hecho de que las agencias tengan distintas formas de actuación y de relacionamiento con sus socios ha facilitado que el UNDAF pueda adaptarse a las coyunturas y al contexto político.

Sin embargo, no se ha podido evitar que, aunque las agencias miran al UNDAF como un marco global, su interés esencial está en cómo aportan a su propio programa. Hasta ahora esto no ha sido un obstáculo en la implementación del UNDAF, pero la visibilidad de este elemento debe obligar a repensar la forma de articulación interagencial. En esta línea, la confianza, la transferencia interagencial de saberes y la coincidencia de intereses deberían facilitar la coordinación y articulación para nuevas experiencias, más intencionadas hacia el UNDAF. Convendrían mecanismos ágiles que permitan la coordinación interagencial y explorar las diferentes formas en que esta coordinación se consiga, no necesariamente a través de programas conjuntos. Desde la OCR pueden generarse estas iniciativas conjuntas y no sólo desde las agencias.

La evaluación considera que es un reto para el UNDAF la plena coherencia con los programas agenciales, así como aprovechar de mejor manera la contribución interagencial. Los GTI se conciben como el mejor espacio para identificar posibilidades de intercambio de información estratégica, por lo tanto, son esenciales. Esto llama a que sean repensados como espacios de coordinación y articulación, a efecto de fomentar más articulaciones y cercanía programática, para responder en forma conjunta a las necesidades del país y aprovechar las oportunidades coyunturales. Ello sin obviar que las agencias tienen formas distintas de actuación y de relacionamiento con sus socios, sean de Estado o de sociedad civil. Además, su actuación está regida por sus capacidades y recursos.

2.3.6 Implementación de enfoques transversales

i. IGUALDAD DE GENERO

Todo parece indicar que el enfoque de igualdad de género y los derechos humanos de las mujeres están entre las prioridades del UNDAF, del UNCT, en el compromiso de la OCR, en la programación conjunta, en la acción de los GTI y en la intervención general del SNU en Guatemala. De hecho, en los planes de

las áreas programáticas del UNDAF se promovieron al menos 20 indicadores que responden a las necesidades estratégicas y programáticas de las mujeres en Guatemala.

El grupo especializado de género ha liderado la búsqueda de la eficacia de las acciones de transversalización de igualdad de género implementadas por el UNCT en su conjunto, esto como producto de los resultados del ejercicio del Gender Score Card (GSC). Uno de los objetivos es mejorar los indicadores de las diferentes dimensiones del GSC.

Adicionalmente, el grupo interagencial de género ha sido muy activo y eso ha permitido la incorporación y aplicación del enfoque de igualdad de género y de derechos humanos de las mujeres en el marco de las funciones de los diferentes espacios del UNDAF. Apoyado por la OCR y el GTI de Monitoreo y Evaluación, ha diseñado e impulsado diferentes herramientas para empoderar no sólo la intervención del UNDAF desde un enfoque de igualdad de género, sino también a las AFP, homologando conocimientos en la materia y socializando lecciones aprendidas y buenas prácticas respecto de la implementación de las políticas e instrumentos de igualdad de género de cada agencia. También logró que el UNCT se involucrara en la elaboración de un informe al Comité CEDAW, y en el 2017 este espacio incorporó en sus observaciones anuales las Recomendaciones del Comité CEDAW para Guatemala.

Aunque los reportes del UNDAF no describen en su dimensión los avances en derechos de las mujeres, destacándolos en igualdad de oportunidades, se nota que se han dirigido esfuerzos en las iniciativas desarrolladas por las agencias a generar mejores condiciones para las mujeres⁴⁴.

ii. DERECHOS HUMANOS

El SNU ha considerado las Recomendaciones de órganos de protección de DDHH en el diseño del UNDAF. Esto se concreta en el desarrollo de acciones, tanto para fortalecer la capacidad de los titulares de obligaciones y responsabilidades, como para beneficio de los titulares de derechos. Para los primeros se dirigieron esfuerzos en brindarles conocimientos, herramientas y acompañamiento técnico, que les permita mejorar su desempeño de cara a garantizar el derecho de las personas a las cuales deben asistir. Así también, el UNDAF generó capacidades y facilitó asesoría para la creación de leyes, políticas y planes, en correspondencia con los derechos económicos, sociales y culturales de la población guatemalteca.

De los informes anuales del UNDAF se desprende una serie de intervenciones previstas en los planes de los GTI que buscaron fortalecer los aprendizajes en derechos humanos. Particularmente, en el eje de Justicia para todas las personas, el enfoque transversalizó prácticamente todas las intervenciones, al abordar en forma prioritaria el juzgamiento de violaciones de derechos humanos, lo que implicó formar a jueces, magistrados y fiscales en estándares de derechos humanos. Asimismo, en el eje de Sociedad Multicultural y Diversas, hubo una serie de desarrollos destinados a titulares de derechos para que

⁴⁴ Se pueden resaltar: en el eje 1 con el nuevo modelo de acceso a la tierra enfocado en las mujeres se avanza en la igualdad de oportunidades; se acompaña la Política Nacional de promoción y desarrollo de la mujer, con el componente económico específico para las mujeres (socio productivo y ambiental); y en la creación de condiciones para el empoderamiento económico de las mujeres. En los ejes 3 y 4, se han generado procesos para fortalecer el sistema de justicia de cara a contribuir a una reducción de la violencia contra las mujeres y a mejorar la eficiencia de la resolución de casos por femicidio, mediante capacitaciones, desarrollo de estrategias y planes nacionales y territoriales en el marco de prevenir la violencia y el delito, generación de información, herramientas, guías, protocolos, equipos, entre otros. En el eje 5 destaca el apoyo hacia el fortalecimiento de capacidades de los pueblos indígenas impulsando la inclusión de prioridades de mujeres y jóvenes indígenas sobre temas de medio ambiente, así también se promovió la participación y representación de mujeres y pueblos indígenas en puestos de elección popular.

ejercieran sus derechos como PI, población LGTBI, jóvenes y niñez. Simultáneamente, se buscó incidir en instituciones para la introducción de estándares internacionales en DDHH, como la Escuela de Estudios Judiciales y la Institución del Procurador de los Derechos Humanos, en este último abordando temas vinculados a derechos sexuales y reproductivos y derechos de las personas de la diversidad sexual. Con el INE, con miras al censo nacional de población y vivienda, se incidió para fortalecer el enfoque de derechos humanos, de igualdad de género y PI en todo el proceso censal, así como en los instrumentos para el censo. En general, la asistencia técnica que caracteriza el UNDAF está orientada a promover la realización de los derechos humanos.

El Grupo de DDHH también juega un rol fundamental para garantizar la preeminencia del enfoque en la labor agencial. Conectó las preocupaciones de Comités de Naciones Unidas en relación a diferentes temas, con los ejes temáticos priorizados del UNDAF, con el fin de que los GTI responsables por eje tomaran en cuenta las diversas problemáticas de DDHH identificadas. El ejercicio igualmente evidenciaba las poblaciones particularmente afectadas, según indicaba el Comité respectivo. Esta experiencia se replicó con otros Grupos Interagenciales Especializadas, como el Grupo Especializado de Migración.

iii. INTERCULTURALIDAD

Aunque únicamente el eje “Sociedad Multicultural y Diversa” propone indicadores que específicamente incluyen acciones en pro de los pueblos indígenas, el enfoque de interculturalidad está presente en la acción global del UNDAF, desde las iniciativas de empoderamiento económico, hasta justicia, educación, salud y prevención de la violencia.

Es importante destacar que no sólo se establecen acciones a desarrollar en el marco de la protección de los Pueblos Indígenas (PI), sino que cada vez más en la sensibilidad de las agencias se interioriza el enfoque intercultural y eso se evidencia luego en la operación en territorio. La evaluación constató la práctica de algunos programas conjuntos de consultar con las autoridades indígenas toda la hoja de ruta y de incluir, a partir de esta consulta, acciones concretas para el empoderamiento de estas autoridades. De esta forma, las autoridades indígenas se constituyen en aliados estratégicos aportando su conocimiento y sus saberes, y a su vez, los PC les facilitan la interrelación y diálogo político con las entidades gubernamentales y con los gobiernos locales. Se trata de una cooperación en doble vía que redundará en una mejor ejecución de los proyectos y mayor impacto en el marco del respeto a los PI.

iv. SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL

Este enfoque conlleva que todas las acciones que realice el SNU deben realizarse respetando y protegiendo el medio ambiente, lo que implica consolidar el conocimiento, la conservación y uso sostenible de la biodiversidad y las capacidades nacionales, regionales y locales para un proceso de desarrollo competitivo y sostenible.

El eje Desarrollo Inclusivo y Sostenible abarcó una serie de acciones con este enfoque. En esta línea se acompañó la elaboración de planes territoriales para el manejo de áreas protegidas, de instrumentos y herramientas para la sostenibilidad financiera de estas áreas, de planes de desarrollo municipal que incluyeran el uso responsable y la conservación de los recursos naturales, y la ejecución de programas de incentivos forestales, procesos de concesiones forestales comunitarias en áreas protegidas y planes institucionales vinculados a la preservación de los recursos naturales. Otra área de trabajo con enfoque ambiental en el eje fue la gestión de riesgo y resiliencia.

Contrario a los otros enfoques, que se pueden visualizar en la concreción de los diferentes ejes temáticos priorizados en el UNDAF, el enfoque de sostenibilidad ambiental pareciera que estuvo concentrado en un único eje, lo que llama a reflexionar sobre la necesidad de entender y conceptualizar lo que significa en aras de su incorporación, no sólo en la operación, sino más en el pensamiento. Es importante comprender que toda actividad tiene un impacto ambiental, y lo que se busca es que sea lo más pequeño posible para no suponer la degradación del ambiente, desde una perspectiva de los recursos naturales, ya sean enfocados en la conservación del agua, la calidad del suelo, la diversidad animal y vegetal, entre otros. El reto está en vincular el enfoque de sostenibilidad ambiental con seguridad alimentaria, educación, salud y justicia, es decir, en la planificación pública y en los procesos de planificación sectoriales e intersectoriales, donde los enfoques de género, derechos humanos e intercultural están presentes. Se trata de promover un equilibrio entre el desarrollo social, el crecimiento económico e inclusivo y la gestión sostenible de los recursos naturales y los ecosistemas.

2.3.7 Aportes de los programas conjuntos a los efectos del UNDAF

Los Términos de Referencia solicitan una revisión particular de los Programas Conjuntos (PC) como mecanismos de los que se ha valido el UNDAF para su implementación. En el anexo 10 se desarrolla con amplitud las valoraciones de la evaluación al respecto. En este apartado sólo se hará referencia a aspectos muy puntuales vinculados a su valor agregado, considerando que se generalizan los resultados del análisis de una pequeña muestra de PC (3).

i. Sobre los PC actuales

En el momento de la evaluación del UNDAF se encuentran en ejecución doce PC que aglutinan más de US \$ 24 millones. El programa “Desarrollo Rural Integral Ixil” es el programa con más recursos (más de US \$ 5 millones), mientras que el programa “Abordando la inclusión laboral para personas con discapacidad en Guatemala” es el que tiene menos (US \$ 400.000). La mayor parte de los programas se vinculan con el eje “Justicia para todas las personas”. Por otra parte, cinco de ellos tienen un ámbito de acción nacional y local, cuatro se concentran en el ámbito nacional y tres en el ámbito local, principalmente en los Departamentos de Quiché, Alta y Baja Verapaz y San Marcos.

El PNUD es la agencia líder en 6 de los 12 PC en ejecución, ONU Mujeres ocupa un segundo lugar con el liderazgo de 3 programas. En promedio, en cada programa participan cuatro AFP, optimizando de esta forma la capacidad del Sistema de Naciones Unidas para actuar de manera unificada e integral.

Muchos de los efectos y productos de los programas se relacionan con objetivos y compromisos acordados internacionalmente. Sin embargo, es un desafío que tanto el Plan Nacional de Desarrollo: K’atun Nuestra Guatemala y el UNDAF 2015-2019 sean verdaderamente los instrumentos estratégicos de referencia. Esto no es obstáculo para que los PC efectivamente respondan a las necesidades marcadas por el Gobierno, confirmadas por el Sistema de Naciones Unidas en el país.

También es un reto que desde su diseño los PC, en forma sistemática, involucren a las entidades territoriales y comunitarias donde se desarrollarán. Respecto de algunos hay un débil involucramiento de las instituciones gubernamentales sectoriales, de las autoridades gubernamentales de los departamentos y municipios, y de las organizaciones comunitarias respectivas. La no participación de alguno de estos actores ha demandado luego tiempo y recursos adicionales para el inicio operativo.

Cada PC tiene su propia estrategia de intervención, sin embargo existen varios mecanismos de trabajo comunes que generan una serie de resultados, tan variados como: apoyo a políticas públicas y sus instrumentos; construcción de capital humano, social, político, físico y financiero; desarrollo de

capacidades y de la institucionalidad; mecanismos de emprendedurismo; desarrollo y fortalecimiento de estructuras organizativas y participativas; acciones de protección del medio ambiente, adaptabilidad y respuesta ante el cambio climático; promoción de la participación de grupos vulnerables; etc.

ii. Valor agregado de los PC

Luego de la observación in situ de las actividades de varios PC y del análisis documental sobre los mismos PC, la evaluación concluye que lamentablemente no queda registrada toda la riqueza de los aportes de los Programas al UNDAF. Los instrumentos de evaluación e información no son los adecuados para lograr recabar la amplitud de la contribución de los PC a las prioridades nacionales, al UNDAF y al cumplimiento de los acuerdos y convenios internacionales de derechos humanos. Aun así, resulta evidente que los PC están dirigidos a revertir la exclusión de los grupos priorizados e intentan cambiar la situación social y económica que les afecta negativamente. En esta línea, los PC son el mecanismo que le permite a Naciones Unidas tener un contacto directo con las poblaciones priorizadas y sus necesidades, y, por ende, tienen la virtud de poder direccionar su acción a la satisfacción de esas necesidades y reivindicación de derechos, a través del empoderamiento focalizado de la institucionalidad pública.

Estos programas integran en sus intervenciones el enfoque de Derechos Humanos, a partir del cual logran mayor incidencia en el fortalecimiento de las capacidades de los titulares de derechos y los titulares de obligaciones. Desde el enfoque de igualdad de género han apoyado la reducción de las brechas de desigualdad en el empoderamiento de las mujeres, su acceso a la toma de decisiones y el ejercicio de sus derechos específicos. Con el enfoque de multiculturalidad han cuidado que bienes y servicios que forman parte de los productos de los programas respeten las referencias culturales de las personas, familias y autoridades ancestrales. Además, considerando el enfoque de sostenibilidad ambiental han implementado iniciativas que priorizan la gestión de desarrollo en armonía con la naturaleza, con enfoque de gestión de riesgos y adaptabilidad al cambio climático.

Por otra parte, se reconoce que los PC colaboran en la articulación de las agencias para abordar temas del UNDAF y han impulsado el establecimiento de una visión conjunta que influye en la eficacia y eficiencia de las intervenciones, asimismo colaboran significativamente en el establecimiento del Sistema y no de AFP individuales.

Cuando la evaluación ha preguntado sobre la caracterización de los PC, el común denominador de las respuestas es la complementariedad, la economía, el abordaje integral de las problemáticas, la reducción del uso del tiempo de los socios, la articulación interinstitucional, y mayor posicionamiento y credibilidad de Naciones Unidas, más allá de las agencias participantes. También se hace referencia a prácticas que conllevan una mejor comunicación interagencial, resolución de conflictos de forma más asertiva y el trabajo en cascada: desde responsables temáticos a nivel operativo. Por otra parte, la presencia de la figura de coordinación interagencial temático permite integración y coherencia.

Los PC facilitan la articulación de redes para actividades en conjunto, respetando el liderazgo de la institucionalidad local, evitan duplicidades, optimizan recursos, complementan las acciones. Generan una cooperación más integral. En general, el trabajo conjunto y articulado provoca mayor impacto. Quizás el reto más evidente esté en mejorar el nivel de colaboración, sobre todo de tipo administrativo.

2.4 SOSTENIBILIDAD

La sostenibilidad mide el grado en el que los avances y logros de la intervención se mantienen una vez que ha terminado la cooperación externa, identificando los factores que favorecen su consolidación, así como las principales barreras y desafíos para su permanencia. Considerando que aún falta un año para la conclusión del UNDAF, la evaluación se referirá a avances hacia la sostenibilidad. Desde esta perspectiva, en este apartado se valorará este criterio a partir de tres aspectos: a. sostenibilidad institucional, b. sostenibilidad política y social, y c. sostenibilidad financiera.

2.4.1 Sostenibilidad institucional

Mientras se mantenga la lógica en la relación SNU y Estado, de empoderar y fortalecer y no sustituir, habrá pasos importantes hacia la sostenibilidad institucional. El objetivo de que las intervenciones del UNDAF estén orientadas a diversas entidades del Estado, siendo estas las destinatarias directas de los proyectos y programas, apunta a fortalecer capacidades en los titulares de obligaciones para atender de mejor manera la demanda de derechos.

De esta manera, entre más expertise y capacidad técnica se logre en las instituciones, y entre mayor sea el diálogo interinstitucional y entre instituciones públicas y sociedad civil, mayor podrá ser el grado de sostenibilidad. Pero, además, la contribución del SNU está dejando productos tangibles que aportan a la sostenibilidad, como los planes de desarrollo, planes municipales, planes territoriales, manuales, protocolos, políticas públicas, reformas normativas, equipo tecnológico, y otros.

No obstante, persisten algunos desafíos, como la alta rotación de personal de alto nivel y a nivel técnico de las instituciones públicas. Al efecto es importante priorizar aquellas intervenciones que incidan en las reformas estructurales del servicio público, a fin de aprovechar y mantener las capacidades instaladas e incluso transferir conocimiento. También se llama la atención respecto de la necesidad de mejorar vasos comunicantes para que la información de los programas y sus resultados alcance a las contrapartes de gobierno, no sólo en aras de la transparencia y rendición de cuentas, sino principalmente para que se verifique la contribución del UNDAF a las prioridades nacionales y haya apropiación de procesos.

2.4.2 Sostenibilidad política y social

Cobran especial relevancia las contribuciones del UNDAF que impactan en las causas subyacentes de la exclusión y la desigualdad. El impulso de planes, legislación y políticas públicas favorece la sostenibilidad política, toda vez que generan un efecto en el sistema. Por supuesto que la voluntad política del Estado es un factor determinante para que estas iniciativas tengan efecto.

La sostenibilidad social está referida principalmente a la intervención de los Programas Conjuntos en territorios, por el impacto que tienen en las comunidades, en los gobiernos locales y en las autoridades ancestrales indígenas; además de las instancias rectoras presentes. Existe un alto grado de apropiación de los procesos y de las acciones por parte de los titulares de derechos. No obstante, prevalece la centralización de prácticas en lo territorial, siendo débil su transferencia a otros niveles, lo que podría explicarse por las antes referidas deficiencias en la difusión y visibilidad de los logros cualitativos de los PC.

Por otra parte, la práctica de introducir en los PC estrategias de salida contribuye con la sostenibilidad social, porque obliga a la intervención a abordar aquellos aspectos y/o factores que eventualmente podrían limitar o entorpecer la continuación de los procesos.

2.4.3 Sostenibilidad financiera

El UNDAF no estableció en su diseño una estrategia de movilización de recursos, sino más bien la búsqueda de recursos priorizando las metas que se ha propuesto cada agencia, según lo requerido para continuar la implementación del UNDAF y garantizar el alcance de sus efectos. Esta omisión hizo que en repetidas oportunidades se reflexionara sobre la necesidad de una estrategia de movilización de recursos para el SNU.

La situación se complica en tanto el UNDAF no funge como marco programático de toda la acción de las agencias. Otra consecuencia es la competencia entre agencias por los recursos, mostrando ante los donantes falta de coordinación interna, aunado al hecho de que las prioridades de los donantes continúan rigiendo, en mucho, la acción de las AFP y la conformación de programas conjuntos.

En específico, los Programas Conjuntos también enfrentan problemas de sostenibilidad financiera que podría tener repercusiones en la sostenibilidad institucional y social de los procesos, lo que se ha evidenciado a partir de la revisión de las evaluaciones externas de los PC y de la revisión, en esta evaluación, de los Programas Muestra.

Algunos actores se han referido a diversas estrategias para mitigar lo expuesto. Entre ellas, una participación más activa de los donantes en el proceso de formulación del UNDAF y mayor incidencia en el G13; un pensamiento más estratégico sobre los PC y su vinculación con el UNDAF; y la diversificación de fuentes de financiamiento, considerando el acercamiento del SNU con el sector privado, que poco conoce el UNDAF. En definitiva, la sostenibilidad financiera tiene debilidades que no pueden dejar de abordarse en el siguiente UNDAF.

III. CONCLUSIONES GENERALES

1. El UNDAF 2015-2019 es un instrumento de cooperación de Naciones Unidas en Guatemala, coherente con el Plan de Desarrollo Kat'un: Nuestra Guatemala 2032, el cual comprende los desafíos del país de los próximos 20 años. Las ventajas comparativas de Naciones Unidas la hacen un socio estratégico con capacidad de aportar alternativas de solución a las principales problemáticas que caracterizan el contexto guatemalteco. En este sentido, el UNDAF es un mapeo de las capacidades de Naciones Unidas sobre modalidades de intervención, según los mandatos de las AFP. Difícilmente otro actor puede ofrecer las mismas condiciones de cooperación al Estado.
2. El sistema de monitoreo y evaluación impulsado por la OCR generó conceptos e instrumentos uniformes que permiten dar seguimiento colectivo al UNDAF. Pero la debilidad de la articulación entre efectos, productos e indicadores, y del diseño de los indicadores, no permite hacer un análisis cualitativo de la real contribución de Naciones Unidas. Estas mismas debilidades provocan que el UNDAF no logre capitalizar todas las contribuciones de las AFP ni de los Programas Conjuntos.
3. La estrategia principal del UNDAF es la asistencia técnica y fortalecimiento de capacidades de las instituciones públicas, nacionales y locales, a fin de que mejoren su desempeño en el ejercicio de sus mandatos. La diversidad de AFP presente en Guatemala y el trabajo interagencial han sido relevantes para la transferencia de saberes, logrando una cooperación más integral. Sin embargo, es un reto para Naciones Unidas la plena coherencia del UNDAF con los programas agenciales, así como aprovechar de mejor manera la contribución interagencial. Principalmente porque no todo lo que las agencias hacen está incluido en el UNDAF.
4. Los GTI por su natural conformación son un vehículo efectivo de implementación y seguimiento del UNDAF. Tienen dinámicas propias y distintos niveles de desarrollo, según la gestión de la agencia líder. Existe todavía mucho camino para lograr que su acción esté en línea con las exigencias del UNDAF y para responder a las oportunidades de las iniciativas conjuntas.
5. Los Programas Conjuntos son el mecanismo que le permite a Naciones Unidas tener un contacto directo con las poblaciones priorizadas y sus necesidades en el territorio. Están dirigidos a contribuir en la reversión de la exclusión y discriminación de los grupos priorizados del UNDAF. Se caracterizan por impulsar una visión interagencial conjunta que influye en la eficacia y eficiencia de las intervenciones, asimismo colaboran significativamente en el establecimiento del Sistema y no de AFP individuales. El reto es que responden más a las necesidades del UNDAF, que a la disposición de recursos.
6. La asignación presupuestaria por área programática no corresponde con el avance programático. La focalización respecto de las instituciones contrapartes, la concentración temática y la contribución de los programas conjuntos, parecen ser los factores que favorecen el avance hacia el alcance de resultados.
7. El análisis de costo-resultado por cada efecto revela que sólo en el caso de los efectos 3.2 (prevención y violencia) y 5.2 (discriminación) hay un balance entre los costos y los resultados. En el caso de los efectos 2.1 (SAN), 2.2 (educación) 4.2 (justicia y transición) y 5.1 (participación PI), el balance entre los costos y los resultados es relativamente equilibrado. En el caso del resto de los efectos se observan diferencias considerables entre los costos invertidos y las metas planificadas.

8. Si el UNDAF fuera medido por costo resultados, tomando como base la técnica del semáforo, se evidencia que pese a haberse ejecutado el 74% de los recursos, sólo se ha alcanzado un 38% (en verde) de las metas planificadas de los indicadores en el período 2015-2017 (lo que en gran medida es producto de la formulación de los indicadores). No obstante, la acción del UNDAF y sus aportes han sido sustanciales y significativos. Aunque existen retos para visibilizar su contribución en mejoramiento del bienestar de la población, se puede afirmar que mujeres, mujeres indígenas, niñas, niños y adolescentes, jóvenes y pueblos indígenas tienen hoy más herramientas para demandar sus derechos y para participar en la toma de decisiones de una manera informada y con conocimiento. Asimismo, se constatan transformaciones en el entorno comunitario y familiar que definitivamente impactan positivamente en la cotidianidad de las familias y en los derechos de las personas.
9. El UNDAF, pese a sus limitaciones, ha tenido la virtud de identificar las principales vulnerabilidades que caracterizan el país y ha procurado su abordaje vía proyectos. Posicionar los temas y no dejarlos caer, es ya un aporte, eso implica incluso que el impacto se podrá observar después de su conclusión. Y en el área social, aunque no siempre ha habido una mejoría, sí al menos una contención como efecto de los programas sociales promovidos por el marco de cooperación de Naciones Unidas.

IV. RECOMENDACIONES

4.1 RECOMENDACIONES PARA EL UNDAF ACTUAL

A. Para una mejor eficiencia del UNDAF

1. Al UNCT le corresponde garantizar que el UNDAF genere valor agregado y sea eficiente en su desempeño. A tal efecto se le recomiendan las siguientes medidas:
 - i) Explorar formas de asegurar la capacidad colectiva destinando un presupuesto para administrar el proceso del UNDAF (especialmente dentro de la OCR), para guiar su desarrollo y monitoreo, promover áreas de coordinación y programación conjunta, para comunicar el UNDAF, garantizar que todos los organismos tengan un adecuado rol, reconciliar diferencias y promover un sentido de propósito en el marco de la reforma del SNU;
 - ii) Examinar los procedimientos para la programación conjunta e identificación de iniciativas y Programas Conjuntos específicos en el marco del UNDAF. Para el nuevo UNDAF, esta identificación debe darse desde el diseño para lograr esfuerzos conjuntos más acertados y efectivos;
 - iii) Crear mecanismos que favorezcan e institucionalicen la interrelación entre los GTIs. Para ello es importante retomar la experiencia de las ventanas temáticas de manera de potenciar el Know-How especializado del SNU; desarrollar mecanismos de búsqueda y apalancamiento de recursos en base a temáticas particulares (SAN, Cambio climático, violencia hacia las mujeres, etc.); establecer iniciativas conjuntas a partir de fondos propios (“core”) de las AFP que

potencien, completen o apoyen iniciativas de los programas; y desarrollar mecanismos eficientes de coordinación entre los GTI y los GE a partir de la experiencia del GEG.

2. Es importante que el UNCT planifique y desarrolle intervenciones vinculadas a la disponibilidad de recursos. Para ello es necesario que todas las APF transparenten sus datos específicos sobre su presupuesto indicativo, haciendo énfasis en la identificación eficiente de los fondos predecibles y ejecución financiera que permitan observar el uso de los recursos aportados. Además, el seguimiento financiero debe ser usado para hacer ajustes en la planificación, identificar brechas de recursos y como base para la movilización de recursos.
3. Se recomienda al equipo de la ONU en el país aprovechar el UNDAF como una herramienta de movilización de recursos mediante el establecimiento de alianzas impulsada desde la OCR y en coordinación con las agencias. En este sentido, es preciso desarrollar una estrategia que incluya una mayor programación conjunta para captación de fondos. En esta línea y considerando el poco tiempo que falta para la conclusión del UNDAF 2015-2019 se recomienda también establecer una línea de intervenciones prioritarias seleccionadas por su posible impacto, sobre las cuales gestionar los recursos y las intervenciones conjuntas.
4. Que el UNCT determine a partir de esta priorización una línea de acción estratégica en el seno de los GTI donde predomine la conjunción de esfuerzos. Poner el trabajo interagencial en función de esta priorización.
5. Es importante que la OCR en la implementación del sistema de M&E valore el aporte actual del UNDAF a los procesos de apoyo a la formulación e implementación de políticas, planes y reformas normativas, con un concepto de construcción, formulación, implementación y evaluación. Identificar el valor agregado del SNU en este tema.

B. En materia de monitoreo y evaluación

6. Se recomienda que el grupo de M&E, en sesiones de trabajo, haga el esfuerzo de reconstruir el análisis sobre el logro de los efectos derivado de la calidad de las acciones que el SNU implementa en el país, lo que permitirá al final del UNDAF detectar realmente el aporte del SNU, valorar en cuales estrategias de implementación el SNU puede mejorar su actuar y en cuáles no aporta lo adecuado. Estos serán insumos clave para el próximo marco de cooperación.
7. No es conveniente realizar ajustes en los indicadores ni crear nuevos, porque es difícil construir el análisis de progreso de los efectos con cambios drásticos en estas mediciones. Respecto de los indicadores ajustados y nuevos del 2016 es importante valorar su dato retroactivamente al menos para tener una mejor apreciación del progreso de las acciones del SNU a través de los años.
8. Revisar los formatos de reportes de avance, tanto los internos del SNU como los que se elaboran con los socios, para asegurar una secuencia lógica de la cadena causal, identificar donde se puede mejorar la eficacia, y cumplir con el monitoreo al momento del análisis sobre el logro del efecto.

C. Para aportar a la gestión del conocimiento

9. Se recomienda que el UNCT con apoyo de la OCR y con participación de los GTI que corresponda, formule un plan de gestión del conocimiento, asignándole recursos y estableciendo responsabilidades, que articule todo lo relacionado al UNDAF esencialmente en: recolección de historias de vida y el cambio más significativo; sistematización de planes, políticas y reformas

normativas; sistematización de buenas prácticas y lecciones aprendidas de los Programas e intervenciones conjuntas del SNU, entre otras.

10. Incluir la recolección de historias de vida y el cambio más significativo como técnicas relevantes en la planificación, monitoreo y evaluación de resultados a nivel de efectos y productos, como una actividad complementaria al seguimiento de indicadores cuantitativos. Aparte de reforzar la evidencia del impacto en la vida de las personas, también reforzaría el enfoque basado en derechos humanos.
11. SE recomienda a la OCR en conjunto con los GTI, hacer un ejercicio de sistematización de planes, políticas y reformas normativas alcanzadas hasta ahora para tener elementos que permitan dar luces sobre los planes que hay que continuar apoyando, las reformas que se lograron y aquéllas que deben seguirse impulsando y cómo dar seguimiento a las políticas públicas. Para cada caso establecer estrategias para su abordaje. Esto permitirá saber con certeza las tareas pendientes para el próximo UNDAF o a qué debe darle seguimiento el próximo UNDAF. Esto es importante porque son las vías que permiten a Naciones Unidas impactar en las causas subyacentes.
12. La OCR debe fomentar la sistematización de buenas prácticas y lecciones aprendidas de los Programas e intervenciones conjuntas del SNU, a fin de que puedan compartirse y ser replicadas. Conviene al UNCT y a la OCR capitalizar este aprendizaje.
13. La presencia de la OCR en los GTI debe potenciarse para que sea un vehículo de retroalimentación, articulación y complementariedad entre GTIs. Es importante que exista información cruzada entre los diferentes GTI para mejorar la comunicación, la articulación y la trascendencia de acciones conjuntas.

D. Respecto a los programas conjuntos

14. Los GTI y los GTE deben brindar seguimiento y acompañamiento a los programas conjuntos, con miras a mejorar la coordinación interagencial y realizar un trabajo más coherente y articulado. Especialmente el grupo interagencial de operaciones debe accionar para impulsar desde ahí la armonización de procedimientos en la implementación de los programas.
15. Frente al corto plazo de los PC y el riesgo de la sostenibilidad, es necesario que con otras intervenciones se dé continuidad a los procesos que quedan en desarrollo, especialmente en un entorno político e institucional poco favorable por lo exiguo del personal y/o incompleto desarrollo profesional; y un difícil nivel de estabilidad laboral.

4.2 RECOMENDACIONES PARA EL NUEVO UNDAF

E. Diseño participativo

16. Fortalecer capacidades a lo interno del SNU en la metodología de “teoría de cambio”, establecida en la Guía para la formulación del nuevo UNDAF, toda vez que el nuevo UNDAF debe estar orientado por esta metodología.
17. En el marco de la agenda 2030 y la reforma del SNU, el UNDAF debe estar al servicio de los ODS, por lo que solo tiene sentido lógico que sus efectos sean los Objetivos en sí mismos. En este sentido, el UNCT debe incluir en el desarrollo del próximo UNDAF un ejercicio para elegir cuál de los ODS representan más adecuadamente la intervención conjunta del SNU en Guatemala a través del

UNDAF. Esta reflexión debe considerar también las metas y prioridades establecidas por el Gobierno y promovidas por SEGEPLAN.

18. La metodología de participación para la formulación del UNDAF debe ser óptima para permitir a los distintos actores aportar mayores insumos y/o retroalimentación en cuanto a los indicadores y productos. Lo anterior genera dos efectos importantes: 1. la incidencia deseada en los efectos del UNDAF y 2. Apropiación del UNDAF.
19. En línea con lo anterior, se recomienda aprovechar la voluntad del gobierno y las capacidades técnicas de SEGEPLAN, a efecto de que tenga una participación activa para la construcción del nuevo UNDAF. En la medida de lo posible, con la participación del Estado, se deberá mapear y visibilizar las aportaciones del Gobierno al UNDAF, a fin de identificar los rubros en los cuales deben priorizarse y focalizarse los esfuerzos de movilización de recursos. Asimismo, debe hacerse partícipes del diseño a donantes, al sector privado, la academia y a otros actores que impliquen alianzas estratégicas.
20. Este tipo de participación no debe limitarse al diseño del UNDAF. Puede materializarse también en el proceso de elaboración de los planes bienales, a fin de validar y garantizar la pertinencia de los productos, actividades y macro-actividades, y garantizar su coherencia con las particularidades culturales de las poblaciones y comunidades, así como respecto de los mecanismos internos de funcionamiento y necesidades específicas de las instituciones. Será importante garantizar que dichos espacios de participación sean eficientes, y permitan la expresión de ideas y preocupaciones de los/as beneficiarios y destinatarios/as en un ambiente de confianza y sin confrontación, por lo que habrá que valorar el uso de espacios de diálogo mixtos y separados. Lo anterior, igualmente debe aplicarse a los procesos de formulación de los Programas Conjuntos.
21. El nuevo UNDAF debe superar las debilidades de la Matriz de Resultados del actual, garantizando una articulación entre productos, resultados e indicadores que favorezcan un seguimiento hacia avances.

F. Estrategias que deben acompañar el UNDAF

22. El diseño del UNDAF debe complementarse con diversas estrategias que le potencien. Entre ellas:
 - i) Diseño de mecanismos que aseguren la transversalización de los enfoques, principalmente reconociendo las debilidades del enfoque de sostenibilidad ambiental y las fortalezas del enfoque de género. Respecto de este último, es importante continuar con la práctica de implementación del Gender Score Card, de tal manera que se establezcan indicadores de desempeño explícitos, basados en la igualdad de género, tanto para la acción del UNCT como entidad organizacional superior, como del nuevo UNDAF.
 - ii) Estrategia para la gestión constante y sistemática de los riesgos, que implicaría fortalecer el análisis de riesgos del UNDAF y formular medidas de mitigación y gestión, principalmente por las características del país.
 - iii) Estrategia de movilización de recursos.
 - iv) Estrategia de comunicación.
 - v) Estrategia de la reforma del SNU en Guatemala.
23. La estrategia de movilización de recursos debería incluir, por lo menos, los siguientes aspectos:
 - i) mecanismos y procesos utilizados para la planificación presupuestaria.
 - ii) procesos de recaudación, obtención y generación de recursos financieros para ser utilizados en la implementación del UNDAF.
 - iii) alianzas estratégicas con otras entidades y/o espacios para la movilización de recursos, particularmente con el sector privado.
 - iv) Cooperación Sur-Sur. Por lo tanto, la estrategia de movilización de recursos deberá establecer metas y/o lineamientos específicos de trabajo y de coordinación de los GTI para la búsqueda conjunta de fondos, diversificando las fuentes de

financiamiento. Igualmente, la estrategia deberá contar con un mapeo de donantes, identificación de iniciativas bi-nacionales o regionales, incluyendo cooperantes actuales y potenciales, y tomando en consideración fuentes alternativas de financiamiento (por ejemplo, fundaciones, sector privado, etc.)

24. La estrategia de comunicación debe aportar a la suma de donantes al UNDAF, actuales y potenciales. Uno de sus objetivos será fortalecer la participación de los donantes en el proceso de formulación del UNDAF. Asimismo, lo será el incidir en el G 13 para posicionar al UNDAF como el marco programático de cooperación del SNU, y a los Programas Conjuntos como su principal estrategia de implementación.
25. El Grupo Especializado de Operaciones debe jugar un rol más estratégico en el SNU con miras a promover la coherencia y permitir una alineación a nivel de todo el sistema para la contribución de las Naciones Unidas en el país con las prioridades y los planes nacionales de desarrollo, haciendo que el sistema de desarrollo de las Naciones Unidas sea más transparente, orientado a los resultados comunes.

G. Sobre los Programas Conjuntos

26. Como complemento del UNDAF se deberá generar una cartera de Programas Conjuntos claves para la implementación del UNDAF, con los cuáles se pueda asegurar un aporte significativo a la consecución de los efectos que se establezcan. Dicha cartera de Programas deberá posicionarse como la oferta conjunta del SNU para la búsqueda de financiamiento, debiendo ser los priorizados por las agencias en sus gestiones de búsqueda de fondos. De esta manera los PC serán estratégicos y estarán en función de las áreas estratégicas para contribuir al avance hacia efectos.
27. La teoría de cambio en los PC debe considerar prioridades del Gobierno, las ventajas comparativas de las AFP, y las capacidades de las entidades públicas socias y de las comunidades. Deberá partir de la teoría de cambio utilizada en la formulación del UNDAF.
28. Los PC deben diseñarse de forma participativa entre los GTI, para garantizar alineación con su trabajo, incorporación de los enfoques transversales, principios de programación, y sobre todo, pertinencia con el UNDAF.
29. Se debe contar con una instancia técnica de apoyo a los Programas Conjuntos, ya que se necesita una visión conjunta y articulada de todos los PC. Se recomienda asignar esta responsabilidad a la OCR, la que en el proceso de reforma será fortalecida con mayor capacidad de liderazgo y responsabilidad.
30. Impulsar al inicio de los programas la inducción adecuada a los técnicos de las AFP, además de disponer condiciones institucionales adecuadas, incluyendo la identificación de responsabilidades, para lograr la construcción de la visión integral, de consensos y perspectivas teóricas y metodológicas compartidas, igualmente la familiarización con los procedimientos, mecanismos e instrumentos operativos.

H. Sistema de Monitoreo y Evaluación

31. Es importante desarrollar un sistema de M&E robusto, participativo e inclusivo con herramientas e indicadores cuantitativos y cualitativos, relevantes, sensibles a un EBDH (y desagregados) y a temas vinculados a género, y desagregados para incluir a todas las variables pertenecientes para “no dejar a nadie atrás”. Además, el sistema debe mostrar la contribución del SNU al UNDAF y el impacto en la vida de las personas. Se deberá de tratar de articular esto con la construcción del Sistema

Estadístico Nacional que impulsa el Gobierno nacional. En esta línea se recomienda al UNCT hacer un uso más efectivo del grupo de M&E. El grupo debe encargarse de formular indicadores relevantes que muestran la contribución del SNU a los efectos del UNDAF.

32. Se recomienda desarrollar y actualizar una plataforma sólida de M&E del UNDAF. Los datos en la plataforma deben actualizarse continuamente a partir del intercambio de información entre los programas y proyectos de las APF de las Naciones Unidas. Además de los datos internos, el UNCT también debe continuar sus esfuerzos para apoyar al gobierno en crear los datos nacionales para el monitoreo regular del programa.
33. El sistema debe tener un presupuesto anual fijo apoyado proporcionalmente por cada agencia para llevar a cabo actividades de M&E y recopilación de datos.
34. Se recomienda establecer un único formato de reporte de progreso de resultados y procurar mantenerlo a través de los años, por un lado, que reflejen un análisis concreto sobre el logro del efecto como contribución del SNU, y por otro, que narren claramente la consecución de los resultados a través de los años de forma coherente e integral, es decir que se construya el hilo conductor que ayude a visibilizar los resultados finales del UNDAF.

I. La articulación interagencial

35. La coordinación y articulación interagencial debe ser un imperativo y obligación en el marco de la reforma del SNU. Como consecuencia de la reforma del SNU, la gestión del próximo UNDAF debe profundizar de manera significativa en la coordinación y articulación entre los APF, pues no solo cambiará la forma en que se gobiernan los equipos de los países, sino también dará al UNDAF un papel muy diferente y clave en este cambio. Su nuevo rol implica unir de manera muy resuelta los esfuerzos y recursos de diferentes agencias en un tipo de coordinación cualitativamente diferente para apoyar la Agenda 2030 y fortalecer la posición de la ONU en los asuntos de los Estados a nivel mundial.
36. El UNCT y la OCR deben ser particularmente conscientes de los compromisos considerables que exige el UNDAF de todas las APF, grandes y pequeñas. Se recomienda hacer todo lo posible para garantizar que el proceso de elaboración, gestión y monitoreo del próximo UNDAF sea inclusivo, sensible a las diferencias considerables entre agencias en tamaño, recursos y mandato. Las agencias deben contribuir de una manera que sea proporcional a sus dotaciones y las obligaciones que asuman, en la medida de lo posible, deben ser proporcionales a los beneficios que probablemente reciban. Al elaborar el nuevo UNDAF, se recomienda racionalizar la cantidad de efectos y los GTIs correspondiente, tanto los GTI UNDAF, como los GTI especializados y Task forces.
37. Se deben considerar factores que abonen a una mejor articulación, especialmente en los GTI. La encuesta realizada en el marco de la evaluación sugirió: i) promover que los GTI dejen de ser únicamente espacios de información con alto nivel operativo; deben ser más proactivos; ii) Lograr mayor retroalimentación de acontecimientos críticos y avances, en los temas del grupo; iii) Mejorar la cohesión del diálogo entre integrantes fomentando foros temáticos de discusión virtuales y mediante mayor interacción de trabajo técnico en equipo; iv) Mejorar el entendimiento del rol del grupo para el SNU; v) La comunicación a lo interno del grupo debe priorizar la promoción de acciones estratégicas; vi) Compartir con anticipación el material a ser utilizando en la reunión para ser eficientes; vii) Definir claramente mecanismos de trabajo y quienes se hacen responsables; viii) Que la responsabilidad no recaiga exclusivamente en los líderes y colíderes del grupo; ix) Potenciar la abogacía con autoridades.

V. LECCIONES APRENDIDAS Y BUENAS PRÁCTICAS

5.1 LECCIONES APRENDIDAS

1. El hecho de que la matriz de resultados no estableciera una lógica interna de las relaciones causa-efecto entre insumos, actividades y resultados, obstaculizó medir el avance hacia efectos, la implementación de la teoría de cambio e identificar las contribuciones del SNU a las prioridades nacionales. Faltó el desarrollo de un marco de resultados centrado en los objetivos y los resultados intermedios sobre los cuales se pudiera medir los progresos y que permitieran realizar ajustes necesarios en el diseño y en las actividades. Tampoco contribuyó que los informes de avance se hicieran valorando los indicadores y no los efectos; por tanto, no se estableció un hilo conductor a fin de tener: una valoración de la calidad de los bienes y servicios ofrecidos por el SNU; y la identificación de algún componente o actividad que podría mejorar la eficacia del efecto en los años siguientes.
2. Diseñar indicadores de nivel macro (de impacto nacional), solamente cuantitativos, sin una focalización geográfica y poblacional, y cuya medición no dependía del accionar del SNU, representó una limitación al momento de valorarlos para medir el desempeño del SNU y la calidad de su cooperación. Así también, haber realizado ajustes importantes en algunos indicadores, creando nuevas mediciones al segundo año (2016) del UNDAF, no contribuyó a una medición consistente a través de los años, porque se perdió comparabilidad, complementariedad, medición de resultados de forma gradual y planificación anual acertada para asegurar el impacto.
3. Tener recursos financieros a disposición no basta para el avance hacia resultados; por otra parte, la diversidad temática, la amplitud de instituciones socias y no contar con la alineación de los Programas Conjuntos, disminuyen las posibilidades de avanzar hacia el logro de los productos y efectos. Recursos, priorización, focalización, enfoques, acción coordinada y alianzas estratégicas son componentes que deben conjugarse para mejorar la eficiencia e impacto del UNDAF.
4. Un programa conjunto requiere la construcción de una visión integral y coordinada por parte de las AFP participantes, por lo tanto, se debe privilegiar el sentido de complementariedad, la construcción de consensos, estandarización de los procedimientos operativos y los mecanismos de gestión y coordinación, todo ello en el marco del reconocimiento y valoración de la experiencia de cada AFP. Además, si los programas conjuntos se definen como mecanismo de implementación para aportar al UNDAF, deben estar alineados intencionadamente a este marco general, de lo contrario se corre el riesgo de la dispersión de esfuerzos y recursos.
5. Acentuar el enfoque de los GTI a los ejercicios de planificación y monitoreo, aumentó la carga de trabajo y disminuyó el potencial de los grupos para el análisis e innovación en temas estratégicos en el UNDAF. Las evaluaciones anuales deben generar incentivo a los GTI para proponer una programación oportuna, relevante y más ajustada a la realidad del país para el siguiente año, con abordaje integral.
6. Más compromiso de las agencias y la asignación de tiempo necesario para una participación activa, genera una mejor coordinación, gestión y motivación para la consecución de las tareas de los GTIs

de forma efectiva y productiva. Asimismo, la aplicación de mecanismos que promuevan y garanticen la equidad en términos de participación en la programación y acceso de fondos a disposición de todos en un mismo proceso, fortalece la coordinación interagencial y la unión de esfuerzos para un fin común

7. Limitado acercamiento al sector privado y a la academia no permitió establecer alianzas estratégicas, desaprovechando oportunidades valiosas de cooperación, sinergia, incidencia y más posicionamiento del SNU. Dichos actores son claves para fortalecer las intervenciones desde la gestión del conocimiento, experiencia y alcance territorial, incluso con fondos de contrapartidas que podrían estar a disposición.
8. El que no se implementara oportunamente la estrategia de comunicación generó que no se promoviera la percepción, conocimiento y apropiación de los actores nacionales sobre la colaboración y valor agregado del SNU. El reconocimiento e identificación fue sobre las agencias y sus programas.

5.2 BUENAS PRÁCTICAS

1. **Los mecanismos y herramientas de seguimiento y evaluación del UNDAF**, no obstante sus debilidades, han generado información sistematizada, analizada y compartida en espacios de diálogo con representantes del gobierno y sociedad civil para la reflexión colectiva y la retroalimentación. Esta experiencia se replica a nivel local en forma de rendición de cuentas, lo que favorece la coordinación interinstitucional y la comunicación con las autoridades locales y otras fuerzas sociales.
2. **El hecho que cada indicador tenga una ficha y un custodio** facilita el diálogo con el socio del Estado responsable de la estadística nacional, que asegure un buen monitoreo del indicador.
3. **La aplicación de la metodología de semáforo** establecida para medir el desempeño de los indicadores es un valor agregado del plan de monitoreo, porque ayuda a sintetizar y reflejar visualmente de forma rápida el cumplimiento de los indicadores en el año.
4. **La creación de sub-grupos dentro de algunos GTI** para la discusión a profundidad de los temas, redundante en la optimización del tiempo y la agilización de la reflexión a lo interno del GTI; además favorece las oportunidades de acción conjunta.
5. **La presencia del representante de la agencia líder en algunos GTI y el acompañamiento del equipo de soporte de la OCR.** En el primer caso porque contribuye a priorizar y dar valor a los compromisos del grupo y a elevar temas clave al UNCT; y en el segundo, porque aporta asistencia técnica, facilita la articulación con los otros grupos y motiva la aplicación de formatos estándares.
6. **Fortalecer capacidades y no sustituirlas, lograr articulaciones interinstitucionales, potenciar programas y planes ya existentes y aprovechar la experiencia de organizaciones de sociedad civil** son factores que impactan positivamente en la apropiación de las contrapartes nacionales, la instalación de sus capacidades y la sostenibilidad de los procesos.
7. **Incluir en forma sistemática a las autoridades ancestrales en el diseño y ruta de implementación de los programas y proyectos**, no sólo es respetar a los PI, sino también garantizar su identidad,

valores, costumbres e instituciones, especialmente cuando la población beneficiaria del proyecto son PI. En esta línea, una fue

8. En la práctica es también la contratación de personas indígenas oriundas de la región y que hablan la misma lengua de la población beneficiaria para el desarrollo de las actividades de los programas.
9. **La coordinación interagencial** ha sido positiva porque generó integración, colaboración y coherencia entre las agencias para cumplir con los resultados, esencialmente en lo referido al desarrollo de capacidades. Los equipos interagenciales de los programas han construido y replicado conocimiento y confianza entre sí, han aprendido a trabajar juntos y a tener una visión integral de la cooperación y a superar el fraccionamiento, que algunas veces se deriva del diseño del programa dentro del cual cada agencia es responsable de un efecto o de un componente.
10. **La participación multisectorial**, tanto para las reflexiones del CCA como para el diseño del UNDAF, fue beneficiosa porque garantizó en gran medida que el marco de cooperación sea pertinente con las metas nacionales de desarrollo en correspondencia a las necesidades del país y las poblaciones priorizadas.
11. **Utilizar las recomendaciones y estándares internacionales de derechos humanos como guía en la acción del UNDAF y la implementación del Gender Score Card**, los cuales representaron elementos relevantes para, por un lado, facilitar el aporte del SNU al Estado, respecto de cumplir con sus obligaciones internacionales en derechos humanos. Por el otro, para que los compromisos del SNU traducidos a través del UNDAF en materia de igualdad de género, empoderamiento de las mujeres y transversalización del enfoque de igualdad de género se materializaran en acciones concretas, logrando resultados concretos en pro de los derechos de las mujeres.
12. **El diálogo fluido con SEGEPLAN**, entidad representante del Gobierno para la conducción del UNDAF, favoreció que la implementación del marco de cooperación continúe alineada a las prioridades nacionales de desarrollo y que el SNU reciba respuesta afirmativa de las instituciones socias para el trabajo coordinado.